

## POSTANOWIENIE

Dnia 26 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie ze skargi S. P.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 165/2025 z dnia 23 kwietnia 2025 r.  
w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań  
i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania  
utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw  
Publicznych w dniu 26 czerwca 2025 r.,

**odrzuca skargę.**

Marek Dobrowolski    Oktawian Nawrot    Janusz Niczyporuk

## UZASADNIENIE

Dnia 21 maja 2025 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) S. P. (dalej: skarżący) wniósł do Sądu Najwyższego pismo, w którym zakwestionował wytyczne zawarte w uchwale nr 165/2025 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. (dalej: wytyczne), jako niezgodnych z prawem.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w wyborach na Prezydenta RP zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. został powołany w skład obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w K., w której miał pełnić funkcję przewodniczącego. W związku wątpliwościami dotyczącymi wskazanych wytycznych w zakresie umożliwienia głosowania wyborcom ustawionym w kolejce do lokalu wyborczego po godzinie 21.00 skontaktował się w dniu 16 maja 2025 r. z właściwym wydziałem PKW organizującym wybory. Po wyrażeniu negatywnego stanowiska odnośnie głosowania po godzinie 21.00, skarżący został odwołany ze składu komisji z powodu nie zapoznania się z wytycznymi i nie wykonywania zaleceń PKW. W związku z zaistniałą sytuacją wniósł do Sądu Najwyższego skargę w której przedstawił obowiązujący stan prawny i stwierdził, że uchwała PKW o wytycznych nie jest źródłem prawa i nie może samowolnie oraz w sposób dowolny pomijać czy zmieniać przepisów aktu prawnego wyższego rzędu jakim jest uchwalona przez Sejm RP ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 365, dalej: „k.wyb.”).

Zdaniem skarżącego wytyczne PKW muszą być uchwalane na podstawie i zgodnie z obostrzeniami zawartymi w kodeksie, a żaden jego przepis w obowiązującej treści nie uzależnia czasookresu trwania głosowania od wielkości czy powierzchni lokalu wyborczego. Skarżący wskazuje, że wytyczne PKW, których bezwzględnie mają przestrzegać członkowie obwodowej komisji wyborczej, w pkt 93 literalnie brzmią: „O godz. 21.00 Przewodniczący zarządza zakończenie głosowania”, a więc dopuszczenie przez przewodniczącego do głosowania po godzinie 21.00 osób znajdujących się poza lokalem jest, zdaniem skarżącego, przestępstwem. Ponadto, zauważa skarżący, że dalej z pkt 93 wytycznych PKW jednoznacznie wynika, że po godz. 21.00: „Komisja zamyka lokal”, a więc nie ma możliwości umożliwienia głosowania wyborcom, którzy ustawili się w kolejce przed lokalem wyborczym, kiedy o godzinie 21.00 zostało ono zakończone i lokal został zamknięty. Tym bardziej, że art. 39 § 4 k.wyb stanowi, że: „od tej chwili mogą głosować tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania”. Zdaniem skarżącego, jedynym przypadkiem

w którym kodeks wyborczy dopuszcza głosowanie po godzinie 21.00 określa art. 47 § 1 k.wyb, który stanowi, że „Głosowania nie wolno przerywać. Gdyby wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było przejściowo uniemożliwione, obwodowa komisja wyborcza może zarządzić jego przerwanie, przedłużenie albo odroczenie do dnia następnego. Uchwałę w sprawie przedłużenia albo odroczenia do dnia następnego głosowania obwodowa komisja wyborcza podejmuje po uzyskaniu zgody właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia”, a więc dotyczy sytuacji nadzwyczajnych, które wystąpią między godz. 7.00, a 21.00.

W ocenie skarżącego wytyczne PKW proponujące inny sposób przeprowadzenia głosowania po godzinie 21.00 jest nakłanianiem członków obwodowej komisji wyborczej do łamania prawa (przestępstwa) i tym samym zakazania stosowania wytycznych PKW niezgodnych z prawem w drugiej turze wyborów Prezydenta RP w dniu 1 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb., Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Natomiast zgodnie z art. 161a § 1 k.wyb. Pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW w sprawach, o których mowa powyżej.

W ocenie Sądu Najwyższego formalnoprawna analiza skargi wniesionej w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że jest ona niedopuszczalna. Skarżący nie wskazał bowiem w jakim trybie kwestionuje wskazane wytyczne PKW, natomiast z powołanego powyżej art. 161a § 1 k.wyb. jednoznacznie wynika, że prawo do wniesienia skargi na uchwałę PKW określającą wytyczne przysługuje wyłącznie Pełnomocnikowi wyborczemu. Analiza pisma skarżącego wskazuje, że zostało ono wniesione przez niego we własnym imieniu, jako byłego członka

obwodowej komisji wyborczej nr 2 w Kołczygłowach i nie przysługuje mu status Pełnomocnika wyborczego żadnego z komitetów wyborczych kandydatów na urząd Prezydenta RP. Skarżący nie ma zatem legitymacji do wniesienia skargi w trybie art. § 161a § 1 k.wyb., co oznacza, że analizowana w sprawie skarga została wniesiona przez nieuprawniony podmiot, co stanowi podstawę do jej odrzucenia.

Na marginesie powyższego, Sąd Najwyższy wskazuje jednak, że zarzuty podniesione wobec zaskarżonej uchwały nie zasługiwałyby na uwzględnienie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano, że „[w]ytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie należą do określonego w Konstytucji RP katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Nie zostały ani w Konstytucji RP wymienione, ani nie mogą być utożsamiane z ustawą, skoro to ustawa Kodeks wyborczy upoważnia Państwową Komisję Wyborczą do ich wydawania. Z ogólnego założenia hierarchicznej budowy systemu prawnego oraz prymatu ustawy wynika, że normy wydawane na podstawie ustawy muszą być z nią zgodne, a nie że same są ustawą. Kodeks wyborczy ustanawia tryb kontroli zgodności wytycznych z prawem przez Sąd Najwyższy. Upoważnia do zaskarżania do Sądu Najwyższego wytycznych, ale – co oczywiste – nie przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku wyborów” (postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2023 r., I NSW 1143/23). Celem zaskarżenia wytycznych jest przede wszystkim zakwestionowanie rozwiązań, które pozostawałyby sprzeczne z regulacjami ustawowymi i które mogłyby doprowadzić do jednolitego przyjęcia standardów postępowania komisji wyborczych, które zagrażałyby przebiegowi głosowania i ustalaniu jego wyników.

W rzeczywistości skarżący zarzucił istnienie nieprawidłowości w zakresie pkt. 93-95 wytycznych. Zgodnie z nimi: „93. O godzinie 21.00 przewodniczący komisji zarządza zakończenie głosowania. Komisja zamyka lokal. Wyborcom przybyłym do lokalu, w tym wyborcom, którzy - z uwagi na warunki lokalowe - ustawili się w kolejce przed lokalem wyborczym przed godziną 21.00, należy umożliwić oddanie głosu (art. 39 § 4 k.wyb). O tego rodzaju sytuacji należy niezwłocznie zawiadomić wójta oraz okręgową komisję wyborczą. 94. W przypadku konieczności umożliwienia oddania głosu wyborcom przybyłym do lokalu oraz wyborcom, którzy -

z uwagi na warunki lokalowe - ustawili się w kolejce przed lokalem wyborczym, komisja zobowiązana jest do zagwarantowania, aby poza nimi nie mogły głosować inne osoby, które przybyły do lokalu wyborczego (ustawiły się w kolejce) po godzinie 21.00. 95. Działania, o których mowa w pkt 94, mogą polegać np. na wydawaniu wyborcom przybyłym do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oznaczonych pieczęcią komisji kartek i/lub na zabezpieczeniu końca kolejki przez członka komisji. Kolejka cały czas musi być bowiem pilnowana, aby wyborcy przybyli po 21.00 nie mogli zagłosować (np. przez członków komisji, którzy rotacyjnie będą pilnowali kolejki na jej końcu i z boków). Działania te członkowie komisji realizują przy wsparciu osób skierowanych przez wójta”.

Zastrzeżenia skarżącego dotyczą dopuszczenia do głosowania osób, które miały przybyć do lokalu wyborczego przed 21:00, jednakże z uwagi na warunki lokalowe ustawiły się przed lokalem wyborczym. Przedstawione zarzuty uznać należy za bezzasadne.

Zgodnie z art. 39 § 2 k.wyb., głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7:00 do godziny 21:00. Natomiast zgodnie z art. 39 § 4 k.wyb., o godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili mogą głosować tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania. Jednakże przez „przybycie do lokalu wyborczego” nie można rozumieć wyłącznie fizycznego przebywania w lokalu, rozumianym jako jedno pomieszczenie, ale także ustawienie się w kolejce do niego, także wówczas, gdy kolejka wykracza poza lokal wyborczy, a nawet teren budynku, w którym znajduje się ten lokal. Wytyczne z pkt. 93-95 nie stoją w żadnej mierze w sprzeczności z uregulowaniami ustawowymi. Stanowią natomiast ich doprecyzowanie, mające na celu zapewnienie należytego przebiegu głosowania.

Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecnictwie niejednokrotnie podkreślał, że „[g]łosowanie po godz. 21.00 przez osoby, które przybyły do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania, nie stanowi naruszenia ciszy wyborczej, o której mowa w art. 107 k.wyb. Wyborcy ci mogą bowiem zrealizować swoje czynne prawo wyborcze wprost na podstawie art. 39 § 4 k.wyb. A obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek umożliwić im realizację

ich praw konstytucyjnych” (np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 9 stycznia 2024 r., I NSW 222/23; z 9 stycznia 2024 r., I NSW 961/23; z 14 grudnia 2023 r., I NSW 877/23; z 13 grudnia 2023 r., I NSW 799/23). Należy podkreślić, że skoro ustawodawca przyjął wprost w art. 39 § 4 k.wyb., iż wyjątkowo dopuszczalne jest głosowanie po godzinie 21:00, to same wytyczne nie mogą tego prawa eliminować, czy też go nawet ograniczać. Rola wytycznych sprowadza się do doprecyzowania i ujednolicenia stosowania uregulowań ustawowych. Uznanie, że w hierarchii źródeł prawa stoją one powyżej regulacji zawartych w ustawie – Kodeks wyborczy i przez to możliwe jest kształtowanie w nich w sposób o niego niezależnych kwestii dotyczących organizacji głosowania i wyborów, stanowiłoby ewidentny przykład naruszenia art. 87 Konstytucji RP. Jeżeli w art. 39 § 4 k.wyb. wskazano, że głosowanie przez wyborców, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania jest dopuszczalne, w wytycznych musi zostać określony sposób umożliwienia takiego oddania głosu, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu próbom głosowania przez osoby, które przybyły do lokalu wyborczego później. Wobec tego wykreślenie regulacji, która umożliwiałaby wykonanie takiego prawa, jak i wprowadzenie bezpośredniego zakazu dopuszczania do głosowania takich osób, nie tylko nie czyniłoby zadość roli, jaką przypisuje się wytycznym, ale stanowiłoby przejaw bezprawnego ograniczania praw wyborczych.

Uniemożliwienie wyborcom udziału w głosowaniu poprzez odmowę dopuszczenia do oddania głosu w sytuacji, gdy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną 21:00, stanowiłoby naruszenie czynnego prawa wyborczego, wynikającego z art. 62 Konstytucji RP. Wyborca nie może ponosić negatywnych konsekwencji niedostosowania lokalu wyborczego do przebywania w nim większej liczby uprawnionych osób. To na państwie i jego organach spoczywa obowiązek należytego zorganizowania wyborów – poczynwszy od podjęcia stosownych przygotowań (również co do wyboru miejsca będącego lokalem wyborczym), skończywszy na ustaleniu wyników głosowania. Określając kwestie dotyczące organizacji głosowania, konieczne jest uwzględnienie wszystkich aspektów, które mogłyby stanowić potencjalne zagrożenie dla jego sprawnego przeprowadzenia w danym miejscu (np. przy uwzględnieniu liczby mieszkańców

danego obwodu, umiejscowienia lokalu wyborczego w okolicach domów studenckich lub w miejscowości turystycznej, co wprost nakłada konieczność uwzględnienia większej liczby wyborców głosujących w oparciu o zaświadczenia o prawie do głosowania, itp). Kwestie organizacyjne dotyczące przygotowania głosowania nie są bowiem mniej istotne niż związane z procedurą oddawania głosów i ustaleniem wyników. Zaniedbania organizacyjne we wskazanej materii nie mogą przekładać się na ograniczenia w wykonywaniu prawa wyborczego, które nie jest zawinione przez samego wyborcę. Biorąc pod uwagę, że ustawodawca wyznaczył konkretne godziny, w których możliwe jest oddanie głosu, niedopuszczalne jest wymaganie od samego wyborcy, aby to on przewidywał potencjalne utrudnienia związane z fizycznym dostaniem się do lokalu wyborczego i z własnej inicjatywy podejmował odpowiednie kroki zaradcze (np. poprzez przybycie do lokalu wyborczego z dużym wyprzedzeniem). Podejście takie stanowiłoby naruszenie zasady równości i skutkowałoby faktycznie korzystniejszym potraktowaniem wyborców, którzy przystępują do głosowania w lokalach wyborczych o większej powierzchni lub w mniejszych miejscowościach – gdzie ryzyko dłuższego oczekiwania na oddanie głosu poza lokalem wyborczym jest obiektywnie mniejsze. Nie istnieją żadne argumenty przemawiające za różnicowaniem sytuacji wyborcy, który fizycznie dostał się do lokalu wyborczego od wyborcy, który choć przybył do lokalu przed godziną 21:00, to nie mógł oddać głosu przed tą godziną z uwagi na inne osoby oczekujące przed nim.

Podkreślić również należy, że zgodnie z art. 186 § 1 k.wyb. lokale obwodowych komisji wyborczych zapewnia wójt (burmistrz, prezydent). Ich położenie, powierzchnia i dostosowanie do pomieszczenia większej liczby wyborców w tym samym czasie, będzie zatem oczywiście różna i nie sposób przyjąć uniwersalnego rozwiązania, które dawałoby szanse na zagwarantowanie oddania głosów przez wszystkich przystępujących do głosowania przed 21:00.

Co więcej, zaproponowane ograniczenie mogłoby doprowadzić do nadmiernej kumulacji wyborców, chcących fizycznie znaleźć się w lokalu wyborczym przed godziną 21:00, co w konsekwencji doprowadziłoby nie tylko

do zagrożenia niektórych praw wyborczych (np. prawa do tajności głosowania), ale również do błędów w zakresie ustalenia wyników głosowania.

Skarżący zdaje się również nie dostrzegać potencjalnych zagrożeń dotyczących następstw wynikających z wąskiego przyjęcia interpretacji pojęcia „przybycie do lokalu wyborczego”. Lokale te są umiejscowione w różnych budynkach udostępnionych przez gminę, o zróżnicowanym układzie architektonicznym i w żaden sposób nie ustandaryzowano ich fizycznych granic, które pozwalałyby w sposób niebudzący wątpliwości ustalić ich obręb. W kontekście postawionego przez skarżącego zarzutu mogą wystąpić realne trudności przy weryfikacji, czy dany wyborca znajdował się już w lokalu wyborczym, czy nadal przebywał przed nim (np. stojąc w jego progu albo przekraczając go tylko częściowo). To w konsekwencji może prowadzić do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, a w skrajnych przypadkach wypełniać nawet znamiona przestępstwa zakłócenia przebiegu wyborów – w postaci przeszkadzania w głosowaniu (art. 249 pkt 3 k.k.). Obie sytuacje stanowią przesłanki dla wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby (art. 82 § 1 k.wyb.).

Powyżej nakreślona ocena postawionych przez skarżącego zarzutów prowadzi do wniosku, że kluczowa dla uniknięcia sygnalizowanych niebezpieczeństw pozostaje kwestia przestrzegania wytycznych (zwłaszcza w zakresie kontroli kolejki wyborców przed lokalem wyborczym) przez członków komisji oraz osoby przypisane im w tym celu do pomocy. Sąd Najwyższy dostrzega liczne z tym związane zagrożenia. Na przykład próby oddziaływania na osoby oczekujące w kolejce przed lokalem wyborczym mogą przybrać formę bezprawnego wpływu na wyborców, którzy nie oddali jeszcze głosu. Nie zmienia to jednak faktu, że przeciwdziałanie tego typu praktykom należy do kompetencji członków obwodowych komisji wyborczych. Ich obowiązkiem jest zagwarantowanie nie tylko niedopuszczania do dołączania do kolejki osób, które nie przybyły do lokalu wyborczego przed godziną 21:00, ale również zapewnienie – analogicznie jak podczas trwania głosowania (od 7:00 do 21:00), że osoby trzecie nie ingerują w sposób bezprawny w przebieg głosowania tych, którzy dopiero oddadzą swój głos. Kwestia ta pozostaje jednak niezależna od samej

dopuszczalności głosowania po godzinie 21:00 – w zakresie, w jakim reguluje to przepis art. 39 § 4 k.wyb. Samo brzmienie pkt. 93-95 wytycznych nie budzi w tym względzie zastrzeżeń.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Marek Dobrowolski    Oktawian Nawrot    Janusz Niczyporuk

sh

[a.ł]