

POSTANOWIENIE

Dnia 7 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Joanna Lemańska

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata
Na Prezydenta RP Karola Nawrockiego

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.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 maja 2025 r.,

1. uznaje skargę za zasadną w części, w zakresie pkt. 17, załącznika do uchwały 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., w odniesieniu do zdania "Zaświadczenie może zostać przedstawione jako jego odwzorowanie cyfrowe opatrzone własnoręcznym podpisem (w formie skanu)";

2. w pozostałym zakresie oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr 165/2025 z dnia 23 kwietnia 2025 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) określiła Wytyczne 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”).

Pismem z 29 kwietnia 2025 r. Pełnomocnik Wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego (dalej: „skarżący”) złożył skargę na powyższą uchwałę PKW, którą zaskarżył w zakresie jej punktów: 17, 45 ppkt 1, 93, 94 i 95.

Skarżący wniósł o:

1. zmianę punktu 17 Wytycznych, poprzez wykreślenie zdania: „Zaświadczenie może zostać przedstawione jako jego odwzorowanie cyfrowe opatrzone własnoręcznym podpisem (w formie skanu)”;
2. zmianę punktu 45 ppkt 1 Wytycznych, poprzez dodanie po słowach „Zaświadczenia wydawane przez konsula nie będą opatrzone hologramem”, zdania: „Autentyczność zaświadczenia można zweryfikować także poprzez bezpośrednie sprawdzenie danych w Centralnym Rejestrze Wyborców (CRW)”;
3. zmianę punktu 93 Wytycznych, poprzez wykreślenie zdania: „w tym wyborcom, którzy – z uwagi na warunki lokalowe – ustawili się w kolejce przed lokalem wyborczym”;
4. zmianę punktów 94 i 95 Wytycznych poprzez ich wykreślenie.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że PKW naruszając przepisy prawa dopuściła posłużenie się skanem zaświadczenia przez obserwatorów społecznych w kraju. Tym samym spowodowała, że obserwatorzy społeczni w kraju mają dużo większe uprawnienia niż ci, którzy będą obserwować wybory za granicą. W Wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych za granicą regulacje dotyczące zaświadczeń dla obserwatorów społecznych PKW pozostawiła bowiem bez zmian.

Zdaniem skarżącego, przyjęcie zaproponowanego brzmienia pkt. 17 Wytucznych, wbrew intencjom ustawodawcy, doprowadzi do ułatwienia działań wyłącznie wybranym podmiotom na terenie kraju.

Co więcej, podniesiono, że PKW, wbrew przepisom prawa, dopuszczając skan zaświadczeń w przypadku obserwatorów społecznych w kraju, wprowadziła sytuację, w której nie będzie żadnej kontroli tego, kto faktycznie przychodzi do obwodowej komisji oraz, czy są to rzeczywiście osoby desygnowane przez dane stowarzyszenie lub fundację. Na terenie kraju żaden urzędnik ani przedstawiciel administracji nie będzie miał w tym zakresie kontroli, gdyż obowiązki te zostały powierzone niefachowym podmiotom, jakim są obwodowe komisje wyborcze. Skarżący zwrócił też uwagę, że członkowie tych komisji są w dniu głosowania obciążeni ogromną liczbą zadań do wykonania, niezbędnych by prawidłowo przeprowadzić wybory. Nie powinno się na nich nakładać dodatkowych zadań, które nie zostały przewidziane w przepisach powszechnie obowiązujących.

W uzasadnieniu poniesiono również, że PKW dopuszczając skan zaświadczeń w przypadku obserwatorów społecznych, pozostawiła jednocześnie obowiązek przedkładania oryginałów zaświadczeń przez mężów zaufania, pomimo że zgodnie z art. 103c § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 365, dalej: „Kodeks wyborczy” lub „k.wyb.”) przepisy dotyczące mężów zaufania stosuje się do obserwatorów społecznych. Zdaniem skarżącego, wskazane działanie PKW godzi w powagę urzędu i narusza równość podmiotów uczestniczących w procedurze wyborczej. Pomimo że obserwatorzy społeczni mają ustawowo mniej uprawnień niż mężowie zaufania, PKW stworzyła sytuację, w której ów czynnik społeczny został uprzywilejowany w stosunku do przedstawicieli uczestniczących w wyborach kandydatów.

W dalszej części uzasadnienia skarżący podniósł, że obserwator społeczny może – w sposób całkowicie niekontrolowany przez nikogo – przebywać w każdym miejscu w lokalu wyborczym. Ma on dzięki temu dostęp do wszystkiego, co się w lokalu znajduje, w tym do kart do głosowania, urządzeń oraz sieci teleinformatycznych. W trakcie prac obwodowych komisji wyborczych – z uwagi na dużą ilość obowiązków – jej członkowie nie mają możliwości, by w pełni kontrolować działania mężów zaufania i obserwatorów społecznych. W związku z tym, zdaniem

skarżącego, dopuszczanie do sytuacji, w której posługując się skanem zaświadczenia każdy może zostać uznany za obserwatora społecznego, stanowi lekceważenie przepisów i zdrowego rozsądku.

Skarżący zwrócił uwagę także na niewystarczającą procedurę weryfikacji zaświadczeń do głosowania (pkt 45 ppkt 1 Wytycznych). Procedura tam wskazana (kontakt telefoniczny z urzędem gminy), zwłaszcza w odniesieniu do zaświadczeń wydawanych przez konsula, jest podatna na błędy. W obecnych realiach technologicznych skuteczna weryfikacja powinna odbywać się także poprzez bezpośrednie sprawdzenie danych w Centralnym Rejestrze Wyborców (CRW) za pomocą terminali dostępnych w każdym lokalu wyborczym. Brak takiego rozwiązania naraża proces na fałszerstwa wyborcze.

Odnosnie do ostatniej grupy zarzutów, dotyczących pkt. 93-95 Wytycznych, skarżący podniósł, że nadmiernie rozszerzona interpretacja art. 39 § 2-4 k.wyb. doprowadziła w przeszłości do absurdów, sprzecznych z prawem, w których – zgodnie z relacjami świadków – głosowanie przedłużano także do godzin po północy. Taka sytuacja godzi w przepisy dotyczące ciszy wyborczej. Na podstawie art. 107 k.wyb., cisza ta trwa w dniu głosowania (do jego zakończenia, czyli do godziny 21.00 – do zamknięcia wszystkich obwodowych komisji wyborczych) i 24 godziny przed dniem głosowania. Zakończenie głosowania, ogłoszenie prognozowanych wyników wyborów w mediach i jednocześnie umożliwienie głosowania osobom znajdującym się poza lokalem obwodowej komisji wyborczej jawi się jako działanie rażąco naruszające zasady wyborcze określone w Konstytucji RP i Kodeksie wyborczym. Według skarżącego, delegowanie wybranych członków obwodowej komisji wyborczej (zgłoszonych przez określone komitety wyborcze) do „pilnowania” kolejki i uniemożliwienie im wykonywania czynności w lokalu obwodowej komisji wyborczej jawi się natomiast jako działanie rażąco sprzeczne także z zasadą równości wyborów wyrażoną w art. 127 Konstytucji RP.

Odpowiedź na powyższą skargę złożył Przewodniczący PKW. W piśmie z 5 maja 2025 r. PKW wyraziła opinię, że wszystkie zarzuty w skardze są bezzasadne i w związku z tym wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wskazano, odnosząc się do zarzutu dotyczącego pkt. 17 Wytycznych, że prawo do określenia wzorów zaświadczeń dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych przez Państwową Komisję Wyborczą wynika z delegacji ustawowej zawartej w Kodeksie wyborczym. Przepis art. 103a § 4 k.wyb., na który powołuje się skarżący, stanowi jedynie, że do PKW należy określenie wzoru zaświadczenia. Nie określa on natomiast w żaden sposób w jakiej formie zaświadczenie to ma zostać przedłożone komisji wyborczej. Nie określa tego również żaden inny przepis Kodeksu wyborczego. Jest to materia pozostawiona przez ustawodawcę do uregulowania przez PKW w Wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych.

Wskazano również, że przywołany przez skarżącego art. 103a § 4 k.wyb. wprost stanowi, iż zaświadczenie dla męża zaufania (oraz obserwatora społecznego) zostaje przekazane przez konsula nie bezpośrednio obwodowej komisji wyborczej, a samemu mężowi zaufania. Dlatego też zgodnie z Kodeksem wyborczym oraz Wytycznymi, obwodowe komisje wyborcze, niezależnie czy wykonują swoje zadanie w kraju czy też za granicą, nie są zwolnione z weryfikacji uprawnień organizacji do wyznaczenia obserwatora społecznego. Obwodowe komisje wyborcze zawsze uprawnione były jedynie do zweryfikowania i ustalenia na podstawie przedłożonego komisji zaświadczenia, wskazującego numer, pod którym stowarzyszenie lub fundacja została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego, uprawnienie danego stowarzyszenia lub fundacji do wyznaczenia obserwatorów społecznych.

W dalszej części uzasadnienia podniesiono również, że do PKW zwracała się duża liczba fundacji oraz stowarzyszeń, które wskazywały na uciążliwość oraz duże problemy organizacyjne w dystrybucji zaświadczeń dla obserwatorów społecznych, z uwagi na konieczność wystawiania ich w formie oryginałów opatrzonych własnoręcznym podpisem. Dlatego też PKW wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, a także mając świadomość, że są to organizacje społeczne, działające na rzecz demokracji, praw obywatelskich i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiła tym podmiotom przedłożenie zaświadczenia jako jego odwzorowanie cyfrowe opatrzone własnoręcznym podpisem (w formie skanu).

Jednocześnie przyznano, że wynik głosowania w tej sprawie w trakcie posiedzenia PKW był niejednomysłny.

Przewodniczący PKW zwrócił też uwagę, że obserwatorzy społeczni przed przystąpieniem do swoich czynności przedstawiają przewodniczącemu komisji zaświadczenie podpisane przez osobę działającą w imieniu organu uprawnionego do reprezentowania na zewnątrz stowarzyszenia/fundacji, sporządzone według wzoru ustalonego uchwałą nr 85/2025 PKW z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego. Dopuszczalne jest także użycie zaświadczenia sporządzonego według wzoru ustalonego uchwałą nr 66/2023 PKW z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego (M.P. poz. 899). Przedłożenie zaświadczenia jako jego odwzorowanie cyfrowe opatrzone własnoręcznym podpisem (w formie skanu) jest jedynie alternatywą umożliwiającą realizację celów statutowych fundacji oraz stowarzyszeń, a także działaniem na rzecz społeczeństwa obywatelskiego.

Odnosnie do zarzutu dotyczącego pkt. 45 ppkt 1 Wytycznych, Przewodniczący PKW wskazał, że w art. 18 § 8 k.wyb. enumeratywnie wymieniono podmioty posiadające dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców. To ustawodawca, nie zaś PKW, przesądza o tym, że obwodowe komisje wyborcze nie mają możliwości weryfikacji uprawnień wyborców, a także autentyczności (np. zaświadczenia o prawie do głosowania) bezpośrednio w Centralnym Rejestrze Wyborców.

PKW odnosząc się do zarzutów dotyczących pkt 93-95 Wytycznych wskazała, że regulacje zawarte w tych punktach są konsekwencją przepisu rangi ustawowej (tj. art. 39 § 4 k.wyb.). Kwestionowane regulacje Wytycznych mają na celu wyłącznie zapewnienie prawidłowej realizacji czynności wynikających z powołanego przepisu, o ile to będzie konieczne. Jest to bowiem sytuacja wyjątkowa. Zdaniem PKW, z obowiązujących od lat przepisów wynika, że lokal wyborczy zamykany jest o godzinie 21.00. Od tego momentu głos mogą oddać wyłącznie wyborcy, którzy przybyli do tego lokalu przed godziną 21.00. Dotyczy to również sytuacji, gdy wyborca, ze względu na warunki lokalowe, stanął przed upływem tej godziny w kolejce oczekujących na wejście do budynku, w którym mieściła się siedziba obwodowej komisji wyborczej. Powyższe nie wpływa na przedłużenie ciszy

wyborczej. Sytuacja taka ma miejsce, gdy obwodowa komisja wyborcza, na skutek zajścia nadzwyczajnych okoliczności (np. wskutek katastrofy budowlanej dotyczącej budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, pożaru budynku albo zalania lokalu wyborczego), zarządzi przerwanie, przedłużenie albo odroczenie głosowania do dnia następnego (zgodnie z art. 47 § 1 k.wyb.). Uchwałę w sprawie przedłużenia albo odroczenia do dnia następnego głosowania obwodowa komisja wyborcza podejmuje po uzyskaniu zgody właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Uchwała w tej sprawie powinna być natychmiast podana do publicznej wiadomości, przekazana właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, wójtowi oraz PKW za pośrednictwem komisji wyborczej wyższego stopnia. Wyłącznie w takiej sytuacji następuje „przedłużenie” ciszy wyborczej poza godzinę 21.00, do czasu zakończenia głosowania.

Zdaniem Przewodniczącego PKW, wieloletnia praktyka, jak również orzecznictwo, wskazują, że przez wyborców, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania, a więc w ustawowym terminie, o których mowa w art. 39 § 4 zd. drugie k.wyb., należy rozumieć zarówno wyborców znajdujących się wewnątrz lokalu wyborczego, jak też przybyłych do lokalu przed godziną 21:00, lecz z uwagi na niedostateczną jego wielkość, oczekujących w kolejce na zewnątrz przed budynkiem, w którym mieści się lokal wyborczy. Nieuprawnione byłoby uzależnienie możliwości oddania głosu osobom, które przybyły do lokalu wyborczego w ustawowym czasie, od warunków technicznych, które spełnia dany lokal wyborczy. Pozbawiłoby to ich możliwości skorzystania z jednego z podstawowych obywatelskich praw, jakim jest czynne prawo wyborcze, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bez ich winy.

PKW podniosła przy tym, że wskazana powyżej sytuacja na przestrzeni ostatnich lat miała miejsce w jednostkowych przypadkach (np. w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2023 r., w których odnotowano rekordową frekwencję ok. 75%). W związku z tym za uzasadnione uznano, żeby tego rodzaju sytuacja – wynikająca z przepisu art. 39 § 4 k.wyb. – została uregulowana w Wytycznych, na wypadek, gdyby zaszła konieczność podjęcia stosownych działań. Regulacje te wynikają z praktyki wyborów parlamentarnych w 2023 r. Zaznaczono przy tym, że nie miały one

charakteru precedensowego, gdyż wielokrotnie miały miejsce we wcześniej przeprowadzanych wyborach. W związku z tym członkowie obwodowych komisji wyborczych i osoby organizujące wybory w gminach (w szczególności w dużych miastach) mają wypracowane skuteczne metody polegające na egzekwowaniu tego, aby w głosowaniu wzięły udział wyłącznie osoby, które przybyły do lokalu wyborczego (ustawiły się w kolejce) przed godziną zakończenia głosowania. W powyższych przypadkach obwodowe komisje wyborcze zapewniały, by mogły głosować wyłącznie osoby, które przybyły do lokalu wyborczego przed godziną 21.00 (np. wydając wyborcom przybyłym do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oznaczone kartki lub poprzez zabezpieczenie końca kolejki przez członka obwodowej komisji wyborczej).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargę uznać należy za częściowo zasadną.

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. Pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na wskazaną powyżej uchwałę PKW. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały (art. 161a § 1 k.wyb.). W orzecnictwie 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.

Skarżący złożył zastrzeżenia wobec 5 przepisów zawartych w Wytycznych.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zastrzeżeń zgłoszonych przez skarżącego odnośnie do pkt 17 Wytycznych. Zgodnie z nim, obserwatorzy społeczni przed przystąpieniem do swoich czynności przedstawiają przewodniczącemu komisji:

1. dokument tożsamości;
2. zaświadczenie podpisane przez osobę działającą w imieniu organu uprawnionego do reprezentowania na zewnątrz stowarzyszenia/fundacji, sporządzone według wzoru ustalonego uchwałą nr 85/2025 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego. Dopuszczalne jest także użycie zaświadczenia sporządzonego według wzoru ustalonego uchwałą nr 66/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego (M.P. poz. 899). Zaświadczenia mogą różnić się między sobą wyglądem i układem graficznym, ale ich treść musi odpowiadać wzorowi ustalonemu przez PKW. Zaświadczenie może zostać przedstawione jako jego odwzorowanie cyfrowe opatrzone własnoręcznym podpisem (w formie skanu). Na podstawie przedłożonego komisji zaświadczenia, wskazującego numer, pod którym stowarzyszenie lub fundacja została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego, członek komisji weryfikuje uprawnienie do wyznaczenia obserwatorów społecznych przez dane stowarzyszenie lub fundację. Sprawdzenia można dokonać w wyszukiwarce Ministerstwa Sprawiedliwości na stronie internetowej: <https://wyszukiwarka-krs.ms.gov.pl>. W przypadku braku takiej możliwości technicznej lub innych wątpliwości komisja zwraca

się o pomoc w tej sprawie do urzędu gminy. Przewodniczący komisji nie zatrzymuje zaświadczenia okazywanego przez obserwatora społecznego, gdyż jest ono przedkładane wyłącznie do wglądu.

Zdaniem skarżącego, zastrzeżenie budzi zapis w Wytycznych, dotyczący możliwości posłużenia się przez osobę podającą się za obserwatora społecznego odwzorowaniem cyfrowym zaświadczenia opatrzonego własnoręcznym podpisem (w formie skanu).

Zarzut ten uznać należy za zasadny. Pozostawienie takiej Wytycznej może sprzyjać wystąpieniu potencjalnych naruszeń w postaci nieautoryzowanego udziału w procesie wyborczym osób jedynie podających się za obserwatorów społecznych. Kwestia ta pozostaje istotna z uwagi na przyjęte w Kodeksie wyborczym zasady dopuszczalności pobytu w lokalu wyborczym osób, których rolą jest czuwanie nad przebiegiem głosowania i weryfikacją jego wyników. W takim kontekście należy też oceniać przyjęte w Wytycznych reguły dotyczące obserwatorów społecznych.

Przyjmuje się, że „[s]połeczni obserwatorzy to w założeniu przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, którzy są zainteresowani obserwowaniem wyborów jako procesu (np. analizują przejrzystość procesu wyborczego, ale także kwestie specjalistyczne – udział wyborców niepełnosprawnych itp.). Co ważne, chcą zachować przy tym pełną bezstronność i nie chcą mieć powiązań z żadnym podmiotem biorącym udział w wyborach (komitetami wyborczymi), pozostając w pełni niezależni” (J. Zbieranek, *Komentarz do art. 103c k.wyb.*, w: K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX).

Rola, jaką przypisuje się obserwatorom społecznym, wynika wprost z uregulowań ustawowych. Zgodnie z art. 103c k.wyb., zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenie i fundacja, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ma prawo wyznaczyć po jednym obserwatorze społecznym do komisji wyborczych, o których mowa w art. 152 § 2 k.wyb. (§ 1). Do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba k.wyb. (§ 2). Z tego też względu obserwator społeczny ma prawo:

1. być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, w szczególności być obecny przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników, o których mowa w art. 173 k.wyb., oraz sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych;
2. być obecnym w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu.

Biorąc pod uwagę funkcję, jaką przypisuje się obserwatorom społecznym, jak również posiadane przez nich kompetencje, niezbędne jest podjęcie stosownych czynności, które mają na celu zweryfikowanie ich rzeczywistej bezstronności. Dotyczy to również procedury weryfikacji posiadanych przez nich uprawnień. Kwestia ta może mieć bowiem istotne znaczenie w zakresie gwarancji przestrzegania przepisów dotyczących przebiegu głosowania i ustalania jego wyników. Weryfikowanie autentyczności zaświadczeń przedstawianych przez osoby podające się za obserwatorów społecznych stanowi przykład czynności, mających na celu przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju nadużyciom, które mogłyby towarzyszyć przeprowadzeniu wyborów i ustalaniu ich wyników. Wpisana bowiem w istotę Rzeczypospolitej Polskiej zasada demokratyzmu nakazuje przyjąć, że kluczowe dla niej procedury, związane z wyborem władz, powinny być maksymalnie transparentne, gdyż ich wyniki stanowią wyraz woli Suwerena wyrażonej w sposób bezpośredni. Zapewnienie przejrzystości wskazanych procedur jest więc obowiązkiem państwa demokratycznego, a zarazem realizacją jego najlepiej pojętego interesu, w ten bowiem sposób potwierdza ono swój charakter (postanowienie Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., I NSW 14/23).

W Wytycznych wskazano zarówno wzór zaświadczenia dla obserwatora społecznego, jak również sposób weryfikacji, czy danemu stowarzyszeniu lub fundacji uprawnienie to przysługuje. Powyższe ma na celu zapewnienie, że funkcje obserwatorów społecznych rzeczywiście pełnią uprawnione do tego osoby i uniknięcie potencjalnego uzyskiwania praw, o których mowa w art. 103b § 1 pkt 1-2

k.wyb., przez osoby niepowiązane ze stowarzyszeniami i fundacjami, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, oraz uniknięcie potencjalnego ryzyka braku bezstronności z ich strony.

Z tego względu zasadne są zastrzeżenia sformułowane wobec dopuszczalności posługiwania się przez osoby podające się za obserwatorów społecznych odwzorowaniami cyfrowymi zaświadczenia opatrzonego własnoręcznym podpisem (w formie skanu). Forma ta nie daje bowiem gwarancji autentyczności zawartych w niej danych i może prowadzić do manipulacji w zakresie treści zaświadczenia oraz do nadużyć w postaci uczestnictwa w charakterze obserwatora społecznego osób nieuprawnionych. W konsekwencji skutkować może to fikcją kontroli społecznej nad wyborami, jak również potencjalnie innymi naruszeniami, polegającymi m.in. na dopuszczeniu do nieograniczonego dostępu do lokalu wyborczego osób nieuprawnionych. Podkreślić przy tym trzeba, że późniejsza weryfikacja, jak i wykazanie udziału osoby nieuprawnionej w obserwacji wyborów będzie w praktyce niemożliwe ze względu na to, iż wskazane zaświadczenie jest przedstawiane członkom komisji jedynie do wglądu. Rację ma również skarżący, że w trakcie przeprowadzenia głosowania komisja wyborcza jest obciążona dużą ilością obowiązków, utrudniających lub wręcz uniemożliwiających jej dokładne weryfikowanie uprawnień osoby podającej się za obserwatora społecznego. Zawarte w Wytycznych przesłanki i tryb uzyskiwania wskazanych uprawnień powinny więc zawierać wskazówki dla komisji pozwalające rozstrzygać jednoznacznie potencjalne wątpliwości, a nie generować kolejne. Pomimo że nie można całkowicie wyeliminować ryzyka podawania się za osobę pełniącą funkcję obserwatora społecznego, to przyjęte Wytyczne nie powinny takiego niebezpieczeństwa zwiększać. Z tego też względu nieprzekonywująca pozostaje argumentacja przedstawiona przez PKW, w której powołuje się ona na potrzebę ułatwienia fundacjom i organizacjom społecznym wydawania zaświadczeń dla obserwatorów społecznych. W obliczu realnych zagrożeń, z jakimi może się wiązać dopuszczenie nieuprawnionych osób do uczestnictwa w procedurze przeprowadzaniu głosowania i ustalania jego wyników, kwestia wygody wskazanych podmiotów nie może zostać uznana za dobro

nadrzędne. Z analogicznych względów za chybiony uznać należy argument, że przedłożenie zaświadczenia jako jego odwzorowanie cyfrowe opatrzone własnoręcznym podpisem (w formie skanu) jest jedynie alternatywą umożliwiającą realizację celów statutowych fundacji oraz stowarzyszeń, a także działaniem na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Niezależnie bowiem od tego, czy byłoby to rozwiązanie preferowane, czy tylko alternatywne, może generować istotne zagrożenia dla procesu wyborczego.

Pomimo że obserwatorzy społeczni mają mniej uprawnień niż mężowie zaufania (przede wszystkim nie mogą wносить do protokołu uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów oraz być obecnymi przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyższego stopnia), nie wydaje się zasadne, aby sposób weryfikacji posiadanych przez nich uprawnień ustalać w sposób bardziej liberalny w stosunku do mężów zaufania. Ten zasadniczo odmienny sposób traktowania obserwatorów społecznych i mężów zaufania stoi w sprzeczności z normą wynikającą z art. 103c § 2 k.wyb., nakazującą stosować odpowiednio przepisy regulujące status i uprawnienia mężów zaufania do obserwatorów społecznych. Przyjąć należy, że gdyby celem ustawodawcy było wykluczenie przepisów związanych z formalizmem potwierdzania posiadanych uprawnień przez obserwatorów społecznych, to zawarłby takie wyłączenie w art. 103c § 2 *in fine* k.wyb. (analogicznie jak zrobił to odnośnie do art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba k.wyb.).

W tym kontekście należy odnieść się do zastrzeżeń zasygnalizowanych przez skarżącego dotyczących nierównego traktowania obserwatorów społecznych w kraju i za granicą. Zgodnie z art. 103a § 4 k.wyb., pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona wydaje mężowi zaufania zaświadczenie, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza. Mężowi zaufania wyznaczonemu do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania utworzonym za granicą zaświadczenie może być także przekazane, najpóźniej w dniu wyborów, telefaksem lub w formie elektronicznej za pośrednictwem konsula. Regulacja ta na zasadzie art. 103c § 2 k.wyb. ma zastosowanie również do obserwatorów społecznych przy obwodowych komisjach wyborczych za granicą. Posłużenie się nieoryginalnym

zaświadczeniem jest jednak w tej sytuacji obwarowane dodatkowymi warunkami – w postaci przekazania go i jednoczesnej możliwości jego weryfikacji przez konsula.

Nie istnieją również okoliczności faktyczne uzasadniające zastosowanie skanów uprawdopodobniających posiadane uprawnienie, jak miało to miejsce ze względów sanitarnych podczas wyborów w 2020 r. Przyjęte obecnie rozwiązanie jest przejawem zbytecznego i nieuzasadnionego ułatwienia w zakresie dopuszczalności uzyskiwania uprawnień do pełnienia funkcji obserwatorów społecznych, które w konsekwencji może doprowadzić nie tylko do naruszeń w zakresie przygotowania i przeprowadzenia głosowania, ale również innych form naruszenia prawa (np. w zakresie ochrony danych osobowych lub bezprawnego wpływania na przebieg głosowania). W tym kontekście należy podzielić stanowisko wyrażone już wcześniej przez Sąd Najwyższy: „[r]ealizacja przysługującego mężowi zaufania i odpowiednio obserwatorowi społecznemu prawa do obecności podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, odbywać się powinno z poszanowaniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W konsekwencji realizacja prawa do obecności powinna uwzględniać inne prawa i wartości prawnie chronione” (postanowienie Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., I NSW 14/23).

Sąd Najwyższy dostrzega również, że punkt 17 Wytycznych, dopuszczający przedstawienie przez obserwatora społecznego zaświadczenia w formie jego odwzorowania cyfrowego opatrzonego własnoręcznym podpisem (w formie skanu), budziło wątpliwości wśród członków PKW. PKW w przedstawionym stanowisku zaznaczyła bowiem, iż zakwestionowane przez skarżącego rozwiązanie nie zostało przyjęte jednogłośnie, co oznacza, że rozwiązanie to już na etapie przyjęcia budziło wątpliwości samej PKW.

Uwzględnienie powyższego zarzutu oznacza, że PKW ma obowiązek zmienić Wytyczne w zakresie pkt. 17 poprzez wykreślenie zdania „Zaświadczenie może zostać przedstawione jako jego odwzorowanie cyfrowe opatrzone własnoręcznym podpisem (w formie skanu)”.

Skarżący zgłosił również zastrzeżenia do treści pkt. 45 ppkt 1 Wytycznych – w zakresie dotyczącym możliwości weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania przy wykorzystaniu Centralnego Rejestru Wyborców. Zgodnie z obecnymi regulacjami, „komisja zwraca szczególną uwagę, czy przedkładany jest oryginał

zaświadczenia, tj. czy na zaświadczeniu umieszczony został hologram z nadrukiem „PRP 2025”. W razie wątpliwości należy skontaktować się z urzędem gminy. Zaświadczenia wydawane przez konsula nie będą opatrzone hologramem. (...)”. Skarżący wniósł o umożliwienie członkom obwodowych komisji wyborczych weryfikacji autentyczności tych zaświadczeń także poprzez bezpośrednie sprawdzenie danych w Centralnym Rejestrze Wyborców.

Podniesiony zarzut i powiązane z nim żądanie należy uznać za bezzasadne. Wytyczne nie mogą bowiem zawierać uregulowań, które pozostawałyby w sprzeczności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Przede wszystkim zauważyć trzeba, że w art. 18 § 8 k.wyb. wymieniony został zamknięty katalog podmiotów, które posiadają dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców. Zalicza się do nich wyłącznie: wójtów; PKW i komisarzy wyborczych, za pośrednictwem Krajowego Biura Wyborczego; ministra właściwego do spraw informatyzacji; ministra właściwego do spraw zagranicznych; konsulów. Nie istnieją zatem podstawy do tego, aby w ramach Wytycznych doprowadzić do rozszerzenia listy uprawnionych podmiotów, dodając do niej członków obwodowych komisji wyborczych. Wytyczne nie mogą bowiem wykraczać poza ustawowe ograniczenia w dostępie do danych osobowych wyborców. Dodać również należy, że choć zaproponowane przez skarżącego rozwiązanie mogłoby usprawnić prace komisji, to nie stanowi ono obecnie jedynej możliwości weryfikacji przedstawianych zaświadczeń. W razie wątpliwości członkowie obwodowych komisji wyborczych mogą bowiem zwrócić się do urzędu gminy celem ich sprawdzenia.

Skarżący zarzucił również 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 Kodeksu wyborczego). 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 Kodeksu wyborczego. Wyborcy ci mogą bowiem zrealizować swoje czynne prawo wyborcze wprost na podstawie art. 39 § 4 Kodeksu wyborczego. 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 Rzeczypospolitej Polskiej. 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Wyborca nie może ponosić negatywnych konsekwencji niedostosowania lokalu wyborczego do pomieszczenia w nim większej liczby uprawnionych osób. To na państwie i jego organach spoczywa obowiązek należytego zorganizowania wyborów – począwszy 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 na podstawie art. 161a § 8 k.wyb. orzekł jak w sentencji.

Marek Dobrowolski Krzysztof Wiak Joanna Lemańska

[r.g.]

[a.ł.]