

POSTANOWIENIE

Dnia 7 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Magdaleny Biejat 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.,

oddala skargę.

Paweł Czubik Joanna Lemańska Paweł Wojciechowski

UZASADNIENIE

Pismem z 30 kwietnia 2025 r. pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Magdaleny Biejat wniósł do Sądu Najwyższego, w trybie art. 161a § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365; dalej: „Kodeks wyborczy”, „k.wyb.”), skargę na uchwałę 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).

Skarżący wniósł o stwierdzenie, że uchwała jest niezgodna z prawem:

1. w zakresie w jakim Wytyczne uniemożliwiają obwodowym komisjom wyborczym uwzględnianie podpisanych elektronicznie (w szczególności podpisanych podpisem kwalifikowanym) zaświadczeń wystawianych mężom zaufania przez komitety wyborcze, a w szczególności, że niezgodne z prawem są następujące sformułowania, zawarte w punkcie 5 Wytycznych: „mężowie zaufania przed przystąpieniem do swoich czynności przedstawiają przewodniczącemu komisji (...) zaświadczenie podpisane przez pełnomocnika wyborczego lub upoważnioną przez niego osobę”,

2. w zakresie w jakim Wytyczne uniemożliwiają obwodowym komisjom wyborczym uwzględnianie podpisanych elektronicznie zaświadczeń wystawianych obserwatorom społecznym przez stowarzyszenia i fundacje, a w szczególności, że niezgodne z prawem są następujące sformułowania, zawarte w punkcie 14 Wytycznych: „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”.

Skarżący zarzucił naruszenie: 1) art. 25 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz.UE.L Nr 257, str. 73; dalej: „rozporządzenie eIDAS”), 2) art. 78¹ Kodeksu cywilnego, 3) art. 8 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.),

- w zw. z art. 156 § 1 k.wyb., w myśl którego obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy, powiatu lub województwa, zapewnia odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa (...).

Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła swoje stanowisko w piśmie z 5 maja 2025 r., wnosząc o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga, jako niezasadna, podlega oddaleniu.

W myśl 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 uchwałę PKW w sprawach, o których mowa wyżej (art. 161a § 1 k.wyb). Formalnoprawna analiza skargi wniesionej w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że skarga jest dopuszczalna, co otwiera możliwość jej merytorycznego rozpoznania.

Jednocześnie Sąd Najwyższy zwraca uwagę na nieprawidłowość skonstruowania skargi – opisuje ona zakres zaskarżenia nie odnosząc zarzutów do odpowiednich punktów Wytycznych. Dopiero na samym końcu skargi punkty te są zacytowane – co umożliwia *de facto* rekonstrukcję zakresu zaskarżenia. Z uwagi na ten fakt oraz na szczególne znaczenie przedmiotu skargi, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie przyjął liberalne podejście i nie podjął decyzji o odrzuceniu skargi, jako nieprawidłowo skonstruowanej.

Przechodząc do zasadniczych rozważań, Sąd Najwyższy stwierdza, że zarzuty podniesione wobec zaskarżonej uchwały nie zasługują na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że obowiązujące przepisy prawa m.in. rozdziału 11a k.wyb. „Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni” nie przewidują możliwości stosowania formy elektronicznej dla zaświadczeń wydawanych mężom zaufania oraz obserwatorom społecznym. Przywołane przez Skarżącego przepisy Kodeksu cywilnego oraz ustawy o doręczeniach elektronicznych nie mają zastosowania do procedury wyborczej, gdyż

postępowanie wyborcze, w tym także procedura wydawania zaświadczenia mężom zaufania i obserwatorom społecznym, są w pełni uregulowane w Kodeksie wyborczym. Procedura ta nie przewiduje możliwości opatrywania zaświadczeń podpisami w formie elektronicznej. Przepisy Kodeksu wyborczego mają charakter *leges speciales* w stosunku do regulacji ww. ustaw.

W ustawie z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1725) w rozdziale 8, dotyczącym zmian w przepisach związanych z możliwością stosowania podpisu elektronicznego w najróżniejszych procedurach, nie przewidziano zmian w Kodeksie wyborczym. Sposób taki został natomiast określony w wielu innych ustawach (łącznie 81), które wskazują na możliwość stosowania kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub wykorzystywania profilu zaufanego ePUAP. Pośród tych ustaw są m. in. Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego itd. Brak w powołanej ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej przepisów określających zakres i sposób wykorzystywania podpisów elektronicznych w postępowaniu wyborczym oznacza, że stosowanie elektronicznego podpisu możliwe jest wyłącznie w ściśle określonych przypadkach wprost wskazanych w Kodeksie wyborczym. Przepisy Kodeksu wyborczego precyzyjnie regulują bowiem sytuacje, w których dopuszczalne jest: opatrzenie dokumentu w postaci „elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji” (zob. art. 19 § 7, art. 19a § 5, art. 19a § 8, art. 22 § 2, art. 28 § 4, art. 36 § 5, art. 36 § 7, art. 53b § 2 k.wyb.).

Z powyższego wynika zatem jednoznacznie, że tam, gdzie racjonalny ustawodawca przesądził o możliwości stosowania podpisu elektronicznego, wyraźnie wskazał to w konkretnych przepisach Kodeksu wyborczego. Niedopuszczalne jest przyjęcie interpretacji, że podpis elektroniczny może być stosowany w innych czynnościach określonych w Kodeksie wyborczym niż te, które zostały w nim wyraźnie określone.

Słuszność powyższego zapatrywania potwierdza ugruntowana linia orzecznicza. W postanowieniu Sądu Najwyższego z 26 marca 2009 r., I KZP 39/08,

wskazano, że nie wywołuje skutku procesowego w postaci wniesienia środka odwoławczego oświadczenie procesowe strony przesłane w formie dokumentu elektronicznego, albowiem zarówno w procedurze wykroczeniowej, jak i w procedurze karnej taka forma czynności procesowej nie jest przewidziana. Na podobnym stanowisku w odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego stanął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13. Wskazano w niej, że brak przepisu szczególnego, który pozwalałby na wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, czyni czynność procesową dokonaną w takiej formie – bezskuteczną.

Mylne jest także stanowisko Skarżącego, w myśl którego wpływ na treść wytycznych powinien mieć art. 103a § 4 k.wyb. Wedle tego przepisu, 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. Jednak przekazanie treści odpisu zaświadczenia wydanego w formie tradycyjnej poprzez przefaksowanie lub przesłanie pocztą elektroniczną jego skanu jest czymś zupełnie innym niż wydanie oryginału zaświadczenia w formie elektronicznej. Stąd stanowisko Skarżącej w powyżej wskazanym zakresie pozostaje bez związku z przedmiotową sprawą.

Odnosząc się do stwierdzenia Skarżącego, że z art. 8 ustawy o doręczeniach elektronicznych oraz art. 156 § 1 k.wyb. wynika obowiązek przyjmowania drogą elektroniczną korespondencji przeznaczonej dla obwodowych komisji wyborczych, a organem, który obowiązany jest to robić, jest wójt, Sąd Najwyższy wskazuje, że przepisy tej ustawy nie mają zastosowania w procedurze weryfikacji mężów zaufania i obserwatorów społecznych przez obwodowe komisje wyborczego. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują bowiem przesyłania do obwodowych komisji wyborczych zaświadczeń wystawionych mężom zaufania i obserwatorom społecznym odpowiednio przez pełnomocnika wyborczego lub organ uprawniony do reprezentowania organizacji społecznej albo fundacji. Praktyka pokazuje, że

zaświadczenia te są w posiadaniu mężów zaufania i obserwatorów społecznych i są jedynie okazywane obwodowej komisji wyborczej.

Wbrew twierdzeniu Skarżącego, wziąć należy pod uwagę stanowisko PKW, że nie ma możliwości technicznych i organizacyjnych, aby pracownicy urzędów gmin dokonywali weryfikacji zaświadczeń dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych podpisanych podpisem elektronicznym. W znacznej części gmin jest kilkadziesiąt lub nawet kilkaset obwodów głosowania. Zatem weryfikacja zaświadczeń przez pracowników urzędów gmin zajmowałaby w takiej sytuacji kilka godzin, co w znacznej mierze utrudniałoby wykonywanie uprawnień mężom zaufania i obserwatorom społecznym oraz powodowałoby dezorganizację pracy zarówno obwodowych komisji wyborczych, jak i samych urzędów gmin.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 25 ust. 1 i 2 rozporządzenia eIDAS, Sąd Najwyższy zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 17 października 2024 r., C-302/23, wskazał, że art. 2 ust. 1 i 3 oraz art. 25 ust. 1 tego rozporządzenia „należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego pismo procesowe może zostać wniesione do sądu drogą elektroniczną i podpisane elektronicznie tylko wtedy, gdy sąd ten dysponuje odpowiednim systemem informatycznym, a pismo to jest wnoszone za pośrednictwem tego systemu”.

W ocenie Sądu Najwyższego, stanowisko TSUE wynikające z powołanego wyroku odnosi się również do kwestii braku przepisów prawa krajowego w zakresie możliwości podpisania podpisem elektronicznym zaświadczeń dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych, co wynika, jak wskazano wyżej, m.in. z braku możliwości technicznych weryfikowania przez obwodowe komisje wyborcze dokumentów podpisanych elektronicznie.

In fine rozważań należy podnieść, że wobec wynikającej z przepisów k.wyb. braku możliwości prawnej zastosowania formy elektronicznej w zakresie wskazanym przez Skarżącego, skargę można postrzegać jako ewentualny postulat *de lege ferenda*, skierowany do ustawodawcy, a odnoszący się do treści regulacji Kodeksu wyborczego. Taki ewentualny postulat do Wytycznych jest *per se* w całości bezzasadny – wytyczne bowiem tylko interpretują przepisy i nie mogą

wprowadzać nowości normatywnej – a zrealizowanie żądania skargi do takiej nowości normatywnej wprost by prowadziło.

Z wszystkich tych powodów, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji postanowienia, oddalając skargę (art. 161a § 3 k.wyb.).

Paweł Czubik Joanna Lemańska Paweł Wojciechowski

[r.g.]

[a.l.]