

POSTANOWIENIE

Dnia 5 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący)

SSN Krzysztof Wiak

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r.
w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 października 2023 r.:

I. uznaje skargę za zasadną w odniesieniu do zarzutu z pkt. 2 lit b), w zakresie dotyczącym żądania uchylenia pkt. 13 ppkt. 3) załącznika do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r.;

II. uznaje skargę za zasadną w odniesieniu do zarzutu z pkt. 3, w zakresie dotyczącym żądania uchylenia zdania „Przepisy prawa nie przewidują uprawnienia do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym”, zawartego w punkcie 15 załącznika do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r.,

III. umarza postępowanie w odniesieniu do zarzutu z pkt 5, dotyczącego uchylenia pkt. 20 załącznika do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r., wobec zmiany treści tego punktu uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2023 r. nr 225/2023

IV. oddała skargę w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I.

I.1 25 września 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW”) podjęła uchwałę nr 211/2023 w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. Ustalone wytyczne stanowią załącznik do przedmiotowej uchwały (dalej również: „Wytyczne”).

I.2. Skargą z 2 października 2023 r. Stowarzyszenie [...] (dalej: „Skarżący”) – podmiot uprawniony do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o którym mowa w art. 48 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej również: „u.r.o.”) – na podstawie art. 161a § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2018, poz. 754 z późn. zm., dalej również: „k.wyb.”) w zw. z art. 92 ust. 1 u.r.o. zaskarżył ww. uchwałę PKW wnosząc o:

1. uchylenie punktu 11. uchwały w zakresie, w jakim punkt ten zabrania nagrywania „spisu wyborców, czynności wykonywanych przez wyborców, w tym momentu okazywania dokumentu”, z uwagi na naruszenie art. 42 § 5 k.wyb., który zezwala na rejestrowanie bez takich ograniczeń;
2. uchylenie punktu 13. podpunkty 1 i 3 uchwały w zakresie, w jakim:

1. punkty te mogą być rozumiane jako określające jedyną drogę postępowania zmierzającą do zakwalifikowania materiału zawierającego zarejestrowany przebieg czynności obwodowej komisji wyborczej jako dokumenty z wyborów, z uwagi na naruszenie art. 42 § 6 k.wyb. poprzez narzucenie takiego sposobu postępowania, który w praktyce uniemożliwi zastosowanie tego przepisu, a ponadto wkłada materiał dowodowy, który może ukazywać nieprawidłowości ze strony obwodowej komisji wyborczej, w ręce tej komisji;
2. punkt 3. określa kolejność czynności w przypadku, gdy materiał zawierający zarejestrowany przebieg czynności obwodowej komisji wyborczej zostaje przekazany zarówno Ministrowi Cyfryzacji, jak i do archiwum z uwagi na naruszenie art. 42 §§ 6 i 6a k.wyb. poprzez narzucenie takiej kolejności postępowania, który w praktyce uniemożliwi jednoczesne zastosowanie obu tych przepisów;
3. uchylenie zdania „Przepisy prawa nie przewidują uprawnienia do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym.” zawartego w punkcie 15 z uwagi na naruszenie art. 92 ust. 1 u.r.o. poprzez odmowę, wbrew temu przepisowi, odpowiedniego zastosowania do referendum przepisów Kodeksu wyborczego. o obserwatorach społecznych;
4. uchylenie:
 - a. punktu 4, podpunkt 2 (a) uchwały w zakresie, w jakim wymaga on, aby zaświadczenie dla wyborczego męża zaufania było zgodne ze wzorem ustalonym uchwałą nr 65/2023 PKW z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla męża zaufania (M.P. 2023, poz. 929),
 - b. punktu 4, podpunkt 2 (b) uchwały w zakresie, w jakim wymaga on, aby zaświadczenie dla referendalnego męża zaufania było zgodne ze wzorem ustalonym uchwałą z dnia 6 lipca 2015 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla mężów zaufania w referendum ogólnokrajowym (M.P. 2015, poz. 616),
 - c. punktu 19, podpunkt 2 uchwały w zakresie, w jakim wymaga on, aby zaświadczenie dla obserwatora społecznego było zgodne ze wzorem

ustalonym uchwałą nr 66/2023 PKW z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego (M.P. 2023, poz. 899)

- gdyż każdy z wymienionych wzorów zaświadczeń umożliwia wskazanie w zaświadczeniu tylko jednej komisji wyborczej, czym narusza się art. 103a § 1 i art. 103c §1 k.wyb. oraz art. 19 u.r.o. poprzez:

- narzucenie takiego sposobu postępowania, który bez istotnej przyczyny znacznie utrudnia stosowanie tych przepisów;
- w zaświadczeniu dla referendalnego męża zaufania, narzucenie restrykcyjnych sformułowań, które zmniejszą uprawnienia męża zaufania w stosunku do tego jak Sąd Najwyższy interpretuje odpowiednie ustawy w postanowieniu I NSW 14/23;

5. uchylenie punktu 20 uchwały w zakresie, w jakim punkt ten przewiduje, że obserwatorzy społeczni nie mogą rejestrować prac komisji z uwagi na rażące naruszenie (odmowę zastosowania) art. 42 § 5 w zw. z art. 103c § 2 k.wyb.;

6. uchylenie punktu 49, podpunkt 3 uchwały, który przewiduje wydawanie wyborcom kart do głosowania w referendum z uwagi na:

1. naruszenie art. 20 u.r.o., gdyż Sejm RP nie był władny uchwalić takiej treści karty do głosowania w referendum, jaką uchwalił

2. naruszenie:

1. art. 494 § 1 pkt 4 k.wyb. (zakaz agitacji wyborczej w lokalu wyborczym),

2. zakazu prowadzenia agitacji wyborczej przez władze państwowe wynikającego z art.106 § 1 k.wyb.,

3. zasady równych wyborów do Sejmu zawartej w art 96 ust. 2 Konstytucji RP,

4. zasady wolnych wyborów w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego zawartej w art 3 protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: „Konwencja”),

- gdyż karta do głosowania w referendum zawiera propagandę wyborczą.

3. naruszenie:

1. art. 37 u.r.o., który należy rozumieć jako niezezwalający władzom państwowym na prowadzenie kampanii referendalnej,
2. art. 38 u.r.o. – prowadzenie kampanii referendalnej podczas ciszy kampanijnej,
– gdyż karta do głosowania w referendum zawiera propagandę referendalną.

I.3. Państwowa Komisja Wyborcza w stanowisku przedstawionym 4 października 2023 r. wniosła o odrzucenie skargi, jako nieuprawnionej i pochodzącej od podmiotu nieuprawnionego do jej wniesienia (nieposiadającego legitymacji procesowej), a w przypadku jej rozpatrzenia o jej oddalenie.

II.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

II.1. Zasady i tryb organizacji wyborów referendum ogólnokrajowego reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz ustawa dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym i stosowane odpowiednio – z mocy art. 92 u.r.o. – przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Stosownie do 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. Zgodnie zaś z art. 161a § 1 k.wyb. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.wyb. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

II.2. Odnosząc się w pierwszej kolejności do oceny uprawnienia Skarżącego do wniesienia skargi na uchwałę PKW wskazać należy, że Skarżący jest podmiotem

uprawnionym do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o którym mowa w art. 48 u.r.o. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 7 września 2023 r., I NSW 14/23, uznał legitymację takich podmiotów do wniesienia skargi na uchwały PKW w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w referendum ogólnokrajowym. Jak wskazał Sąd Najwyższy, „biorąc pod uwagę znaczenie zarówno procesu wyborczego, jak i referendalnego, dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, przyjąć więc należy, że odesłanie zawarte w ustawie o referendum ogólnokrajowym do przepisów Kodeksu wyborczego, obejmuje również prawo do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na uchwałę Komisji”. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni pogląd ten podziela, a w konsekwencji przyjmuje, że skargę w niniejszej sprawie wniósł podmiot uprawniony. Termin na wniesienie skargi również został zachowany. Sąd Najwyższy uznał tym samym, że skarga jest dopuszczalna.

II.3. Przechodząc do oceny merytorycznej zgłoszonych wobec uchwały zarzutów wskazać należy, że zasadny okazał się zarzut dotyczący brzmienia pkt. 15 zdanie drugie Wytycznych. Trafnie w tym zakresie wskazał Skarżący, że choć sama ustawa o referendum ogólnokrajowym nie przewiduje wprost uprawnienia do wyznaczenia obserwatorów społecznych, to nie można tracić z pola widzenia, że ustawa ta zawiera w art. 92 ust. 1 u.r.o. odesłanie do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

Regulacje Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym w zakresie, w jakim regulują społeczną kontrolę przebiegu procesu głosowania, nie są w pełni tożsame. Należy zauważyć, że kodeks wyborczy przewiduje funkcję mężów zaufania wyznaczanych przez pełnomocników wyborczych (lub osoby przez nich upoważnione – art. 103a k.wyb.) oraz obserwatorów społecznych, których mogą wyznaczyć zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenia i fundacje, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego (art. 103c k.wyb.). Do obserwatorów społecznych stosuje się przy tym – z zastrzeżeniem wyjątków

przewidzianych w ustawie (art. 103c § 2 k.wyb.) – odpowiednio przepisy o mężach zaufania. Ustawa o referendum ogólnokrajowym z kolei przewiduje jedynie instytucję mężów zaufania, których jednakże w tym przypadku mogą wyznaczyć nie pełnomocnicy wyborczy, a instytucje, o których stanowi art. 48 u.r.o. Katalog instytucji mogących wyznaczyć mężów zaufania przy referendum ogólnokrajowym jest zatem szerszy niż ma to miejsce w przypadku wyborów parlamentarnych.

Niezależnie jednak od powołanej regulacji z art. 19 u.r.o., ustawa ta – jak wskazano powyżej – zawiera również odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego w kwestiach nieuregulowanych. Mając zaś na uwadze, że status podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych mogą uzyskać wyłącznie te stowarzyszenia lub fundacje, które prowadzą działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie ich celów statutowych (art. 42 ust 1 pkt 3 lit. c) u.r.o.), nie można wykluczyć, że stowarzyszenia i fundacje, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, nie uzyskają statusu podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej, ze względu na nieprowadzenie działalności związanej z samym przedmiotem referendum. To zaś oznacza, że nie będą mogły wyznaczyć na podstawie art. 19 u.r.o. mężów zaufania. Zważywszy jednak na rolę, jaką odgrywają organizacje, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego w przebiegu referendum, uzasadnione jest umożliwienie im wyznaczenia osoby, której rolą będzie społeczna kontrola przebiegu referendum, czyli obserwatora społecznego, w drodze odpowiedniego stosowania art. 103c k.wyb.

Możliwość wyznaczenia przez tego rodzaju organizacje obserwatorów społecznych ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku, gdy referendum ogólnokrajowe jest przeprowadzane w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu. W takim przypadku na mocy art. 90 ust. 1 u.r.o. głosowanie referendalne przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla wyborów i na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów, a zadania komisarzy wyborczych i komisji obwodowych wykonują odpowiednio okręgowe i obwodowe komisje wyborcze powołane do przeprowadzenia wyborów.

Zatem ta sama komisja wyborcza prowadzi czynności związane z przeprowadzaniem zarówno wyborów, jak i referendum. Dopuszczenie możliwości wyznaczenia obserwatorów społecznych do obserwowania referendum przez organizacje, o jakich mowa w art. 103c k.wyb., stanowi istotne ułatwienie, bowiem ta sama osoba będzie mogła być wyznaczona przez daną organizację jako obserwator społeczny w odniesieniu do przeprowadzanych wyborów oraz referendum.

II.4. Trafny w części okazał się też zarzut odnoszący się do punktu 13. Wytycznych określającego sposób postępowania z materiałami zarejestrowanymi przez mężów zaufania. W pierwszej kolejności należy jednak zauważyć, iż nie ma racji skarżące Stowarzyszenie twierdząc, iż kodeks wyborczy daje mężowi zaufania możliwość zakwalifikowania nagranych materiałów jako dokumentów z wyborów (co w rezultacie będzie prowadziło do przekazania tychże nagrań do archiwum państwowego). Stosownie do art. 42 § 6 k.wyb. materiały zawierające zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5, na wniosek męża zaufania, rejestrującego te czynności, mogą zostać zakwalifikowane jako dokumenty z wyborów w rozumieniu art. 8 k.wyb. Brzmienie powołanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że mąż zaufania może jedynie wnioskować o zakwalifikowanie materiałów jako dokumentów z wyboru, nie zaś dokonywać samodzielnie tej kwalifikacji.

Nie można też zgodzić się ze Skarżącym w zakresie, w jakim podnosi on, że określony w zaskarżonych Wytycznych sposób postępowania z materiałami zarejestrowanymi przez mężów zaufania czyni przekazanie materiałów do archiwum niemożliwym. Wytyczne nie określają wprawdzie terminu na przekazanie zarejestrowanych materiałów Przewodniczącemu Komisji czy też przesłanie ich do Ministra Cyfryzacji. Zgodnie jednak z brzmieniem art. 42 § 6d k.wyb. zarejestrowane materiały mężowie zaufania obowiązani są usunąć nie później niż do końca dnia następującego po dniu, w którym obwodowa komisja wyborcza przekazała protokół głosowania. Przyjąć zatem należy, że zarejestrowane materiały muszą zostać przekazane przed upływem tego terminu. Względy praktyczne wskazują zaś, że istotnie w przypadku wybrania przez męża zaufania sposobu określonego w

punkcie 13 ppkt 1, należy czynność tę wykonać do momentu zakończenia prac komisji. Postulowane przez Skarżącego wprowadzenie terminu jednodniowego na dokonanie tej czynności wydaje się przy tym niewykonalne. Przewodniczący Komisji po zakończeniu jej prac nie będzie dostępny celem ewentualnego odebrania od mężów zaufania zarejestrowanych materiałów, a nadto brak jest przepisów, które określałyby tryb dalszego postępowania z takimi przekazanymi już po zakończeniu prac Komisji materiałami.

Odnosząc się do problemów technicznych ze zgraniem materiałów z osobistych telefonów na inne nośniki danych, jakie mogą – zdaniem Skarżącego – napotykać mężowie zaufania, należy podkreślić, że Wytyczne zostały opublikowane odpowiednio wcześniej, aby osoby mające pełnić funkcje mężów zaufania i obserwatorów społecznych mogły się do tego odpowiednio przygotować, również w omawianym zakresie. Nadto w przypadku wystąpienia niespodziewanych problemów technicznych, mężowie zaufania będą mieli możliwość skorzystania z trybu określonego w punkcie 13 ppkt 2, tj. przesłania ich Ministrowi Cyfryzacji, na co termin upływa z końcem dnia następującego po dniu, w którym obwodowa komisja przekazała protokół głosownia.

Niezasadne są też zgłaszane przez Skarżącego obawy o możliwość zniszczenia przez członków komisji materiałów, w sytuacji gdyby dokumentowały one jakieś nieprawidłowości w sprawowaniu przez nich swoich funkcji. Należy zwrócić uwagę, że po przekazaniu materiałów Przewodniczącemu Komisji, ten ostatni jest zobowiązany do ich zapakowania, opieczętowania i przekazania do depozytu. Nałożenie na Przewodniczącego tychże obowiązków ma służyć właśnie odpowiedniemu zabezpieczeniu materiałów, które mogłyby stanowić dowód nieprawidłowości w przebiegu głosowania. Po dokonaniu wymienionych czynności materiały nie będą już dalej dostępne dla członków Komisji.

Przede wszystkim jednak w analizowanym kontekście podkreślić trzeba, że dopuszczalny zakres i cel przetwarzania danych osobowych przez mężów zaufania i odpowiednio obserwatorów społecznych został określony w art. 42 § 6c k.wyb. Zgodnie z tym przepisem, mąż zaufania przetwarza materiał zawierający zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5 (tj. czynności zarejestrowanych przy pomocy własnych urządzeń rejestrujących od momentu

podjęcia przez komisję obwodową czynności związanych ze sprawdzeniem warunków technicznych do głosowania do podpisania protokołu), wyłącznie w celu, o którym mowa w § 6 (zakwalifikowania tych materiałów jako dokumentów z wyborów w rozumieniu art. 8 k.wyb.) lub § 6a (przekazania przez męża zaufania do ministra właściwego do spraw informatyzacji), i usuwa go niezwłocznie, po przekazaniu zgodnie z § 6a, z urzędnika rejestrującego oraz wszelkich, zarówno fizycznych, jak i wirtualnych nośników pamięci, na których został zapisany, a których mąż zaufania pozostaje posiadaczem. Treść Wytycznych dotycząca możliwości przekazania zarejestrowanych materiałów Przewodniczącemu Komisji bądź ich przesłania Ministrowi Cyfryzacji stanowi w tym zakresie zatem jedynie powtórzenie regulacji ustawowych.

Odmienne ocenić należy zaś treści punktu 13 ppkt 3 Wytycznych, zgodnie z którym „mąż zaufania może przekazać materiał najpierw Ministrowi Cyfryzacji, w sposób określony w ppkt 2 (tj. przesłać go elektronicznie), a następnie przewodniczącemu komisji w sposób, o którym mowa w ppkt 1 (przekazać zarejestrowany materiał zawierający przebieg czynności komisji). Wówczas zostanie on zachowany w dwóch miejscach”. W przeciwieństwie do regulacji zawartych w podpunktach 1 i 2, przyjęta przez PKW w pkt 13 ppkt 3 Wytycznych kolejność przekazywania zarejestrowanych materiałów nie znajduje żadnego oparcia w przepisach ustawowych, stanowiąc dodatkową nieuzasadnioną restrykcję. W rezultacie Sąd Najwyższy uznał zasadność skargi w zakresie dotyczącym pkt 13 ppkt 3 Wytycznych.

II.5. W pozostałym zakresie skarga okazała się bezzasadna. Odnosząc się do pierwszego z podniesionych w skardze zarzutów podkreślić należy, że – wbrew ocenie Skarżącego – treść punktu 11 Wytycznych, w zakresie w jakim nie dopuszcza rejestracji przez mężów zaufania oraz obserwatorów społecznych spisu wyborców i czynności wykonywanych przez wyborców, w tym momentu okazywania dokumentu, nie stanowi naruszenia art. 42 § 5 k.wyb. w zw. z art. 92 u.r.o. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że powołany przepis stanowi o możliwości rejestrowania z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących przez mężów zaufania i odpowiednio obserwatorów społecznych czynności

obwodowej komisji wyborczej. Przepis ten nie zawiera upoważnienia do rejestracji czynności wyborców, a okazywanie dokumentów należy do czynności wyborców.

Nadto, jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 7 września 2023 r., I NSW 14/23, „(...) realizacja przysługującego mężowi zaufania i odpowiednio obserwatorowi społecznemu prawa do obecności podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, odbywać się powinna z poszanowaniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W konsekwencji realizacja prawa do obecności powinna uwzględniać inne prawa i wartości prawnie chronione. Niewątpliwie jest to materia, która powinna być objęta Wytycznymi Komisji.”

Zarówno spis wyborców, jak i dokumenty tożsamości zawierają dane osobowe wyborców (imię i nazwisko, PESEL, adres zamieszkania). Należy podkreślić, że ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych jest jednym z praw podstawowych. Artykuł 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowią, że każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Prawo do ochrony danych osobowych nie jest przy tym prawem bezwzględnym; należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.

Dane osobowe podlegają szczególnej ochronie na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (Dz.U. UE L 2016, nr 119, poz.1, dalej: „RODO”). W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) wyjaśniono przy tym, że przetwarzanie danych osobowych w kontekście organizacji wyborów w państwie członkowskim nie jest wyłączone z zakresu stosowania RODO (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 października 2022 r., C-306/21, pkt 32).

Zgodnie z podstawowymi zasadami przetwarzania danych, wyartykułowanymi w art. 5 RODO, dane osobowe muszą być m.in.: przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą

(„zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”); zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami („ograniczenie celu”); adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

Przetwarzanie danych osobowych obejmuje w szczególności utrwalanie, przechowywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie (art. 4 pkt 2 RODO).

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że umożliwienie nagrania spisu wyborców wiązałoby się z koniecznością co najmniej biernego znoszenia przez członków obwodowej komisji wyborczej czynności rejestrowania, co byłoby równoznaczne z udostępnieniem zawartych w spisie danych (imię, nazwisko, adres zamieszkania, adnotacja o odmowie przyjęcia karty referendalnej itd.). Organ wyborczy jako administrator danych zawartych w spisie wyborców może natomiast udostępnić dane zawarte w spisie wyborców tylko w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 6 ust. 1 RODO. W przypadku udostępnienia spisów wyborców w celu ich rejestracji przez mężów zaufania i odpowiednio przez obserwatorów społecznych, pod rozwagę mogą być brane, poza zgodą wyborcy, jedynie niezbędność przetwarzania do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c RODO) albo niezbędność przetwarzania do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. e RODO). W Kodeksie wyborczym brak jest jednak przepisów statuujących wyrażnie obowiązek udostępnienia mężom zaufania i odpowiednio obserwatorom społecznym spisów wyborców. W art. 42 § 5 k.wyb. mowa jest wyłącznie o możliwości rejestrowania czynności obwodowej komisji wyborczej przez mężów zaufania i odpowiednio obserwatorów społecznych z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących. Co się zaś tyczy przesłanki określonej w art. 6 ust. 1 lit. e RODO, a więc niezbędności przetwarzania do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, to trzeba zauważyć, że przesłanka „niezbędności” nie ma charakteru absolutnego i nie może być utożsamiana z warunkiem *sine qua non*. Każdorazowo musi być ona relatywizowana zasadą proporcjonalności wynikającą z

art. 52 ust. 1 zd. 2 Karty Praw Podstawowych UE, art. 8 ust. 2 EKPC oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także zasadami przetwarzania sformułowanymi w art. 5 RODO, w szczególności zasadą ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b) oraz zasadą minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c) (zob. D. Lubasz, W. Chomiczewski [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, Warszawa 2018, komentarz do art. 6., uwagi ogólne, teza 6).

Udostępnienie mężom zaufania spisów wyborców celem ich rejestracji byłoby nieproporcjonalną ingerencją w prawo do prywatności osób ujętych w spisie i jako takie naruszałoby RODO. Wskazanie w Wytycznych, iż niedopuszczalne jest nagrywanie spisu wyborców nie ogranicza zatem prawa do rejestrowania czynności obwodowej komisji wyborczej, ale wskazuje na ograniczenia wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych, które obwodowe komisje wyborcze muszą mieć na względzie.

Niezależnie od tego, że udostępnienie przez obwodowe komisje wyborcze spisu wyborców mężom zaufania i odpowiednio obserwatorom społecznym stanowiłoby niedozwolone przetwarzanie danych osobowych przez te komisje, rejestrowanie tych spisów na urządzeniach rejestrujących, jak też rejestrowanie okazywania dokumentów tożsamości, stanowi przetwarzanie danych osobowych przez mężów zaufania i odpowiednio obserwatorów społecznych. Także w przypadku mężów zaufania i odpowiednio obserwatorów społecznych przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, jeśli istnieją przesłanki określone w art. 6 ust. 1 RODO i także w tym przypadku należy stwierdzić, że przetwarzanie danych obejmujących m.in. imię nazwisko, PESEL, adres zamieszkania byłoby nieproporcjonalną ingerencją w prawo do prywatności osób ujętych w spisie i jako takie naruszałoby RODO.

Możliwość rejestracji przez mężów zaufania i odpowiednio obserwatorów społecznych czynności podejmowanych przez wyborców polegających na okazaniu dokumentu tożsamości, jak również spisu wyborców naruszałby zatem przepisy o ochronie danych osobowych, Wytyczne nie ograniczają wynikającego z art. 45 § 5 k.wyb. prawa do rejestracji czynności komisji poprzez wyłączenie z ich zakresu czynności wyborców (w szczególności okazywania dokumentów tożsamości) oraz treści spisu wyborców (obejmujących dane osobowe tychże wyborców), ale służą

zagwarantowaniu poszanowania prawa do ochrony danych osobowych i jako takie należy uznać je za trafne.

Trzeba w tym kontekście zauważyć także, że w art. 42 § 6b k.wyb. mowa jest tylko o „przetwarzaniu wizerunku osób”, z czego wnioskować należy, iż nie było intencją ustawodawcy, aby na nagraniach zawarte były imiona i nazwiska wyborców, ich numery PESEL czy numer i seria dowodu osobistego (bądź innego dokumentu stwierdzającego tożsamość).

Należy zwrócić uwagę, że dopuszczenie zbyt szerokiej możliwości utrwalania danych osobowych tego typu, jak wymienione wyżej, może nieść ze sobą poważne zagrożenie. Uzyskanie przez osobę nieupoważnioną dostępu do numeru PESEL w zestawieniu z innymi danymi osobowymi, takimi jak np. imię i nazwisko czy adres zamieszkania, stwarza wysokie ryzyko naruszenia praw i wolności osoby fizycznej. Należy natomiast pamiętać, że urzędnicy rejestrujący, jak stwierdza sam Skarżący, będą w dyspozycji osób, które mogą nie mieć wystarczającej wiedzy, aby zapobiec nieuprawnionemu pobraniu danych z prywatnego nośnika.

Ważąc zatem wartość w postaci obywatelskiego monitorowania prawidłowości przeprowadzania referendum oraz wzgląd na ochronę danych osobowych i dóbr osobistych wyborców, treść Wytycznych należy uznać za w pełni uzasadnioną i nie naruszającą art. 45 § 2 k.wyb., a skargę w tym zakresie za bezzasadną.

II.6. Przechodząc do zarzutu ujętego w punkcie 4. Skargi należy w pierwszej kolejności wskazać, że zakresem skargi w realiach sprawy może być objęty tylko zarzut sformułowany w punkcie 4b. Zarzuty ujęte w podpunktach a oraz c dotyczą bowiem procesu przeprowadzania wyborów parlamentarnych. Tymczasem stosownie do art. 161a § 1 k.wyb. w odniesieniu do Wytycznych dotyczących przeprowadzania wyborów, uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje jedynie pełnomocnikowi wyborczemu.

Odnosząc się zatem do zaskarżonego punktu Wytycznych w zakresie dotyczącym przebiegu głosowania w sprawie referendum, zauważyć należy, że uprawnienie Państwowej Komisji Wyborczej do określenia wzoru zaświadczenia dla

mężów zaufania wynika ze – stosowanego z mocy art. 92 u.r.o. odpowiednio do głosowania referendalnego – art. 103a § 4 k.wyb., zgodnie z którym pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona wydaje mężowi zaufania zaświadczenie, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza. Kwestionowany przez skarżące Stowarzyszenie wzór został określony uchwałą PKW z 6 lipca 2015 r., wydaną na podstawie ówczasie obowiązujących przepisów art. 103 § 2 k.wyb. (stanowiącego odpowiednik art. 103a § 4 k.wyb.) w zw. z art. 92 u.r.o. Niezależnie zatem od treści Wytycznych PKW, wzór ten będzie miał zastosowanie z mocy powołanych przepisów ustawowych. Usunięcie kwestionowanego fragmentu z zaskarżonej uchwały ograniczyłoby zaś przejrzystość i czytelność Wytycznych, co jawi się jako nieuzasadnione.

Przede wszystkim jednak z treści rozpoznawanego zarzutu wynika, iż w istocie dotyczy on wzorów, które ustalone zostały w odrębnych uchwałach PKW, jedynie przywołanych w zaskarżonej uchwale. Argumentacja Skarżącego dotyczy zaś treści tych wzorów, co – zważywszy na datę wydania uchwał ustalających te wzory – nie może być już obecnie, z uwagi na upływ terminów zaskarżenia uchwał, przedmiotem kontroli w postępowaniu wywołanym skargą.

II.7. Zarzuty sformułowane w punkcie 5. skargi z uwagi na fakt, że PKW uchwałą z 2 października 2023 r. nr 225/2023 dokonała zmiany brzmienia punktu 20 Wytycznych zgodnej z wnioskiem Skarżącego, gdyż otrzymał on brzmienie: „Obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak wносить uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu”. Z uwagi na dokonaną zmianę treści pkt 20 wytycznych rozpoznanie tego zarzutu stało się zatem bezprzedmiotowe, a ocena nieobowiązującego pkt 20 Wytycznych zbędna, stąd w tym zakresie postępowanie należało umorzyć.

II.8. Nietrafne były wreszcie zarzuty ujęte w punkcie 6 skargi, a sprowadzające się w istocie do podważania przeprowadzenia referendum w dniu wyborów oraz do kwestionowania treści pytań referendalnych.

Warto w pierwszej kolejności zaznaczyć, że demokratyczny charakter państwa urzeczywistnia się zarówno w formach przedstawicielskich, jak i przez referenda. Zasady demokratyzmu i zwierzchnictwa Narodu należą do podstawowych zasad konstytucyjnych, określając tożsamość porządku konstytucyjnego RP (zob. wyroki pełnego składu TK z: 11 maja 2005 r., K 18/04; 24 listopada 2010 r., K 32/09). Instytucja referendum, obok wyborów i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zapewnia partycypację obywateli w życiu publicznym i służy realizacji przynależnych im konstytucyjnych praw.

Jak już wyżej wskazano, podstawą prawną przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jest art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zasady i tryb jego przeprowadzania określa ustawa o referendum ogólnokrajowym oraz stosowane odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 125 § 2 Konstytucji RP referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Stosownie do art. 62 ust. 1 u.r.o. Sejm w uchwale o zarządzeniu referendum ustala treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum. Zgodnie zaś z art 65 u.r.o. uchwała Sejmu lub postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej o zarządzeniu referendum zawiera: 1) wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum; 2) treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum; 3) termin przeprowadzenia referendum; 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. Należy też wskazać, że dopuszczalność przeprowadzenia referendum w tym samym dniu co wybory do Sejmu i Senatu wynika wprost z art. 90 u.r.o.

Należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) zasadą jest szeroki podział władzy. Sądy działają w granicach prawa zaś sędziowie, stanowiący sąd, w sprawowaniu urzędu podlegają tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 Konstytucji RP). Sądy nie mogą wkraczać w wyłączne kompetencje organów władzy ustawodawczej, wykonawczej czy też innych konstytucyjnych organów państwa, szczególnie gdy wynikają one z

Konstytucji RP. Wszelka sądowa kontrola decyzji, czynności i procedur innych organów państwa muszą mieć podstawę w prawie. Wobec powyższego, w świetle konstytucyjnych zasad legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP), Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do kontroli uchwały zarządzającej referendum, w tym do kontroli pytań referendalnych, wkraczałoby to bowiem w przyznane Konstytucją RP kompetencje Sejmu RP oraz Prezydenta RP do zarządzenia referendum.

Podkreślenia też wymaga, że skarga inicjująca niniejsze postępowanie została wniesiona w trybie art. 161a k.wyb. w zw. z art. 92 u.r.o. W ramach tego postępowania Sąd Najwyższy uprawniony jest do kontroli uchwalonych przez PKW wytycznych dotyczących przeprowadzenia referendum, uprawnienie to nie sięga do kontroli prawidłowości zarządzenia referendum ogólnokrajowego, a tym bardziej kontroli pytań referendalnych. W nawiązaniu do uwagi Przedstawiciela Skarżącego wyrażonej podczas posiedzenia jawnego, wyjaśnić należy, że zarzuty dotyczące uchwały Sejmu o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego z 17 sierpnia 2023 r., której częścią są pytania referendalne (art. 2 uchwały), pozostaje poza zakresem kontroli Sądu Najwyższego w postępowaniu zainicjowanym skargą. Ostatecznie to uprawnieni do udziału w referendum zdecydują o jego wyniku. Rola organizacji społecznych takich jak Skarżący jest tu nie do przecenienia, nie tylko jako obserwatorów społecznych, ale także jako uczestników kampanii referendalnej.

II.9. Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

as

r.g.

