

## POSTANOWIENIE

Dnia 6 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi S. Z. - pełnomocnika wyborczego Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Trzecia Droga Polska 2050 Szymona Hołowni - Polskie Stronnictwo Ludowe,

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 rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 października 2023 r.,

**oddala skargę.**

## UZASADNIENIE

Uchwałą Nr 211/2023 z 25 września 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., zwany dalej: „k.wyb.”), w zw. z art. 5 ust. 5, art. 90 ust. 1 pkt 2 i art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., zwany dalej: „u.r.o.”) ustaliła wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące 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 referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r (zwane dalej: „Wytycznymi”).

S. Z. – pełnomocnik wyborczy Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Trzecia Droga Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe, zastępowany przez profesjonalnego pełnomocnika, w dniu 2 października 2023 r. wniósł skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 211/2023 z 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 referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., w zakresie pkt 50, 51, 169, 34 Wytycznych.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na skargę z dnia 4 października 2023 r. wyraził opinię, że zawarte w skardze zarzuty są bezzasadne i w związku z powyższym wniósł o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga pełnomocnika wyborczego Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Trzecia Droga Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe podlegała oddaleniu.

Zasady i tryb organizacji wyborów parlamentarnych reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „k.wyb.”).

Sąd Najwyższy stwierdza, że właściwa ocena niniejszej sprawy wymaga uwzględnienia podstawowych zasad porządku prawnego wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz w art. 7 (zasada praworządności).

Jak trafnie podkreśla Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 września 2023 r., I NSW 14/23, wpisanie w istotę Rzeczypospolitej Polski zasady

demokratyzmu nakazuje przyjąć, że procedury dla niej kluczowe, związane z wyborem władzy i przeprowadzaniem referendum, 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. Zakwestionowanie poprawności rzeczonych procedur w ostateczności prowadzić bowiem może do podania w wątpliwość demokratycznego charakteru samego państwa.

Podstawową płaszczyznę rozpoznania skargi wyznacza art. 7 Konstytucji wyrażający zasadę praworządności. W myśl tego przepisu, każdy organ władzy publicznej, w tym również organ administracji wyborczej, jest obowiązany do działania na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej i w granicach prawa. Naczelne zasady porządku prawnego RP wyłączają możliwość domniemania kompetencji organów władzy publicznej.

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.

Na podstawie 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. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

Legitymacja procesowa skarżącego do wniesienia skargi nie budzi wątpliwości.

Zaskarżone punkty Wytycznych mają następujące brzmienie:

1. W przypadku gdy wyborca podczas odbioru kart do głosowania odmówi przyjęcia jednej albo dwóch z nich, wydający karty członek komisji w rubryce spisu wyborców „Uwagi” czyni właściwą adnotację, tj.:
  1. „bez Sejmu”;
  2. „bez Senatu”;

3. „bez referendum”;
  4. „bez Sejmu i bez referendum”
  5. „bez Senatu i bez referendum”;
  6. „bez Sejmu i bez Senatu”.
7. Jeżeli wyborca, który odmówił przyjęcia jednej lub dwóch kart do głosowania, następnie będzie chciał otrzymać kartę do głosowania w głosowaniu, w którym nie uczestniczył, komisja wydaje wyborcy tę kartę lub karty, której przyjęcia wcześniej odmówił. Przewodniczący komisji w rubryce spisu wyborców „Uwagi” skreśla właściwą adnotację, o której mowa w pkt 50, i skreślenie to opatruje swoją parafą.
1. Przewodniczący komisji lub jego zastępca, wobec mężów zaufania wyznaczonych przez komitety wyborcze oraz członków komisji, zobowiązany jest do:
    1. prowadzenia ewidencji czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym, sporządzonej według wzoru określonego w załączniku nr 1 do wytycznych. Nie prowadzi się ewidencji czasu przebywania mężów zaufania wyznaczonych przez podmioty uprawnione;
      2. wydania zaświadczenia:
        1. niezbędnego do wypłaty diety dla mężów zaufania, jeżeli obserwowali głosowanie przez co najmniej 5 godzin i obserwowali cały przebieg ustalania wyników głosowania do momentu podpisania protokołu głosowania (art. 103aa § 2 Kodeksu wyborczego), sporządzonego według wzoru określonego w załączniku do uchwały nr 26/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla męża zaufania, który spełnił warunki niezbędne do wypłaty diety (M.P. 2023, poz. 562),
        2. usprawiedliwiającego nieobecność w pracy wykonywaniem zadań męża zaufania (art. 103ba § 1 i 2 Kodeksu wyborczego), sporządzonego według wzoru określonego w załączniku do uchwały nr 67/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie wzoru zaświadczenia usprawiedliwiającego nieobecność w pracy wykonywaniem zadań męża zaufania (M.P. poz. 900).

3. wydania członkom komisji zaświadczenia usprawiedliwiającego zwolnienie od pracy:

1. na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, o którym mowa w art. 154 § 4 pkt 1 Kodeksu wyborczego,
2. do 5 dni z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia

– sporządzonego według wzoru określonego w załączniku nr 2 do wytycznych.

1. Najpóźniej w przeddzień głosowania komisja odbiera i dokładnie sprawdza:

1. liczbę otrzymanych kart do głosowania, poprzez Ich przeliczenie, odrębnie:

1. w wyborach do Sejmu,
2. w wyborach do Senatu,
3. w referendum;

4. czy karty do głosowania:

1. w wyborach do Sejmu:

1. dotyczą właściwego okręgu wyborczego,

2. nie zawierają błędów i usterek drukarskich,

3. są kompletne, tj. czy zawierają wszystkie listy kandydatów na posłów zarejestrowane w okręgu i dane wszystkich kandydatów na tych listach (sprawdzenia dokonuje się na podstawie obwieszczenia okręgowej komisji wyborczej),

4. w wyborach do Senatu:

5. dotyczą właściwego okręgu wyborczego,

6. nie zawierają błędów i usterek drukarskich,

7. są kompletne, tj. czy zawierają dane wszystkich kandydatów na senatora zarejestrowanych w okręgu wyborczym (sprawdzenia dokonuje się na podstawie obwieszczenia okręgowej komisji wyborczej),

8. w referendum:
9. nie zawierają błędów i usterek drukarskich,
10. są kompletne, tj. czy zawierają wszystkie postawione w referendum pytania poddane pod referendum;
  11. czy przekazano właściwą liczbę (po 5 egzemplarzy) formularzy:
    1. protokołu głosowania na listy kandydatów na posłów wraz z wydrukowanymi wszystkimi zarejestrowanymi listami kandydatów,
    2. protokołu głosowania na senatora wraz z wydrukowanymi nazwiskami wszystkich zarejestrowanych kandydatów na senatora,
      3. protokołu głosowania w referendum;
4. czy przekazano właściwą pieczęć komisji, tj. właściwą dla wyborów do Sejmu i do Senatu (a nie dla referendum) z napisem określającym nazwę i siedzibę komisji oraz jej numer (patrz pkt 32);
  5. czy przekazano właściwy spis wyborców;
6. czy przekazano listę wyborców, którzy udzielili pełnomocnictwa do głosowania, a także dodatkowe formularze spisu wyborców (nie ma odrębnego spisu dla przeprowadzenia referendum);
  7. czy przekazano osłony na spis wyborców zapewniające ochronę danych osobowych osób ujętych w spisie;
8. czy przekazano nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a dla wyborów do Sejmu i do Senatu oraz dla referendum;
  9. czy przekazano formularz ewidencji czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym;
  10. czy przekazano formularze zaświadczeń:
    1. dla wyborców – potwierdzających wzięcie udziału w głosowaniu,
    2. dla członków komisji – usprawiedliwiających nieobecność w pracy,
    3. dla mężów zaufania zgłoszonych przez komitety wyborcze;
4. niezbędnych do wypłaty diety, potwierdzających, że obserwowali oni głosowanie przez co najmniej 5 godzin i obserwowali cały przebieg

ustalania wyników głosowania do momentu podpisania protokołu głosowania,

5. usprawiedliwiających nieobecność w pracy wykonywaniem zadań męża zaufania;
6. czy przygotowane zostały potrzebne materiały biurowe (poduszka do stempli, przybory do pisania, papier, sznurek, nawilżacze, taśma klejąca, plomby, worki lub inne opakowania zbiorcze itp.).

Do wykonania tego zadania niezbędna jest co najmniej 1/2 pełnego składu komisji (patrz pkt 37), w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Komisja ustala także, w uzgodnieniu z wójtem i urzędnikiem wyborczym, sposób i miejsce przechowywania do dnia głosowania odebranych materiałów. Miejsce to musi być należycie zabezpieczone.

Odnosząc się kolejno do poszczególnych argumentów skargi, Sąd Najwyższy nie mógł uznać za trafny poglądu skarżącego, w myśl którego Państwowa Komisja Wyborcza nie może udzielać członkom komisji obwodowych wytycznych nakazujących stosowanie adnotacji o niepobieraniu części kart do głosowania, które zawarto w pkt 50. Wytycznych. Niezasadne jest również twierdzenie skarżącego, jakoby taka wytyczna wykraczała poza kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej lub naruszała tajność głosowania.

Za nietrafny Sąd Najwyższy uznaje też pogląd skarżącego, jakoby możliwe było użycie „dwóch protokołów głosowań”.

Artykuł 90 ust. 1 pkt 1 u.r.o. stanowi, że w przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu lub wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, głosowanie przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla właściwych wyborów i na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów.

W ocenie Sądu Najwyższego prawidłowa wykładnia art. 90 ust. 1 pkt 1 u.r.o. jest kluczowa dla dalszych rozważań dotyczących sprawy. Odniesienie się w nim do „spisów wyborców” w liczbie mnogiej może skłaniać do twierdzeń o możliwości korzystania przez obwodową komisję wyborczą z więcej niż jednego spisu. Jednocześnie jednak wniosek taki jest trudny do akceptacji, jeśli uwzględni się szerzej treść tego przepisu, który mówi, że głosowanie przeprowadza się „w

obwodach głosowania utworzonych dla właściwych wyborów i na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów”. Oznacza to, że każda obwodowa komisja dysponuje własnym egzemplarzem spisu i skoro wiele jest komisji, to i wiele jest spisów, którymi się one posługują. Z przepisu jednoznacznie wynika, że „sporządza się” spisy wyborców na potrzeby wyborów i to właśnie te spisy stanowią podstawę głosowania w referendum.

Zgodnie z art. 26 § 9 k.wyb. spis wyborców sporządza się nie później niż w drugim dniu przed dniem wyborów w dwóch egzemplarzach w formie wydruku, oddzielnie dla każdego obwodu głosowania. Z kolei art. 26 § 12 k.wyb. stanowi, że „[j]eden egzemplarz spisu wyborców przekazuje się w przeddzień wyborów przewodniczącemu właściwej obwodowej komisji wyborczej.”

Wzór spisu wyborców stosowanego m.in. w wyborach do Sejmu i do Senatu określony został, w trybie art. 32a Kodeksu wyborczego, rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. poz. 1512), wcześniej rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. 2021, poz. 697). Spis wyborców w rozumieniu art. 90 ust. 1 pkt 1 u.r.o. to zatem nie sama baza danych prowadzona w systemie elektronicznym (jak podnosił na rozprawie pełnomocnik skarżącego), ale wydruk sporządzony według wzoru określonego w w/w rozporządzeniu. Wydruk ten, („jeden egzemplarz”) jest przekazywany do OKW i to on właśnie – w świetle art. 90 u.r.o. stanowi „podstawę głosowania” w referendum. Innymi słowy, skoro przepis nakazuje prowadzić głosowanie referendalne w dniu wyborów do Sejmu i Senatu „na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów”, to oznacza to prowadzenie jednego spisu na potrzeby obu głosowań, a nie spisów oddzielnych.

Sąd Najwyższy po wysłuchaniu stron na posiedzeniu jawnym, jednoznacznie pragnie podkreślić, że doszedł do wniosku, iż ewentualne posługiwanie się więcej niż jednym egzemplarzem spisu wyborców dotyczącego każdego z przeprowadzanych głosowań jest obojętne z punktu widzenia zasady tajności wyborów. Czy odnotowanie faktu niepobrania karty do głosowania następowaloby w jednym, czy też byłoby widoczne w kolejnym spisie (wydruku), to w równy sposób ujawniałoby to wolę wyborcy nie pobrania karty do głosowania w określonym głosowaniu. Wola ta – w ten czy inny sposób – musi być ujawniona wobec



członków Obwodowej Komisji Wyborczej, co w niektórych okolicznościach faktycznych może nastąpić również w obecności innych wyborców, którzy znajdują się w lokalu.

Jak bowiem wynika z art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. W związku z tym, w przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu, ma prawo pobrać wszystkie karty do głosowania, pobrać wybraną albo wybrane karty do głosowania, albo też nie brać udziału w głosowaniu w ogóle. Jednakże obwodowa komisja wyborcza przeprowadzająca głosowanie i ustalająca wyniki głosowania musi, na podstawie spisu wyborców, m.in. ustalić liczbę wyborców. Jest to czynność niezbędna dla prawidłowego rozliczenia kart do głosowania, ustalenia wyników głosowania oraz sporządzenia protokołu głosowania, czyli dla prawidłowego wykonania zadań obwodowej komisji wyborczej i została ustanowiona wyłącznie w tym celu.

Brak obowiązku dokonywania przez obwodowe komisje wyborcze adnotacji w rubryce spisu „Uwagi” na temat niepobrania przez wyborcę karty lub kart spowodowałby, że obwodowe komisje wyborcze dysponowałyby kartami do głosowania niepobranymi przez wyborców, z których nie musiałby się rozliczyć w protokołach głosowania. Mogłoby to prowadzić do nieprawidłowości polegających na niezgodnym z prawem wykorzystaniem ich do głosowania, a wobec braku możliwości ustalenia liczby takich kart do skutecznego podważenia ważności wyborów lub referendum.

Podobne zasady dotyczące zamieszczania adnotacji w spisie wyborców w przypadku odmowy odbioru danej karty (lub kart) do głosowania stosowane są od dziesiątek lat w wyborach do Sejmu i do Senatu, w których z urzędu wydawane są dwie karty do głosowania, a także w wyborach samorządowych, w których w zależności od rodzaju gminy, wydawane są trzy albo cztery karty do głosowania do różnych organów.

Państwowe Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do określania innego niż wynikający z rozporządzenia wzoru spisu wyborców, czy też ustalania

jakichkolwiek dodatkowych wzorów dokumentów, na podstawie których wyborcy mieliby potwierdzać udział w głosowaniu, czy też potwierdzać odbiór poszczególnych kart do głosowania. Sąd Najwyższy dostrzega również, że cyklicznie przeprowadzane są wybory do więcej niż jednego organu. Wybory do Sejmu i do Senatu obejmują dwa głosowania. Wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego obejmują w większości gmin w kraju cztery odrębne głosowania: do rady gminy, do rady powiatu, do sejmiku województwa i na wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta). W tych przypadkach wyborca również ma prawo nie brać udziału w wybranym przez siebie głosowaniu lub głosowaniach, a w konsekwencji nie brać wybranej karty lub wybranych kart do głosowania, zaś komisja ma obowiązek odnotowania tego na spisie wyborców. I takie sytuacje zdarzają się w tych wyborach. Nikt nigdy też nie zgłosił organom wyborczym problemu z taką procedurą.

Odmowa odebrania którejkolwiek karty do głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu lub w referendum ogólnokrajowym musi być odnotowywana w spisie wyborców, gdyż tylko tego rodzaju postępowanie pozwoli na prawidłowe wykonanie obowiązków przez obwodową komisję wyborczą w zakresie rozliczenia otrzymanych kart do głosowania. Ustalając liczby wyborców, którym wydano karty do głosowania odrębnie w wyborach do Sejmu, odrębnie w wyborach do Senatu oraz odrębnie w referendum, obwodowa komisja wyborcza musi koniecznie uwzględnić adnotacje wskazane w rubryce uwagi spisu: „bez Sejmu“, „bez Senatu“, „bez referendum“, „bez Sejmu i bez referendum“, „bez Senatu i bez referendum“, albo „bez Sejmu i bez Senatu“. Dodać w tym miejscu należy, że wspomniane wcześniej rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie spisu wyborców wskazując informacje, które należy odnotowywać w rubryce uwagi nie zawiera katalogu zamkniętego ewentualnych uwag.

Sąd Najwyższy wziął przy tym pod uwagę wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące instytucjonalnych gwarancji zapewniających w prawie wyborczym tajność głosowania, a zapobiegającym ujawnieniu na zewnątrz informacji zamieszczonych w spisie wyborców. Członkowie obwodowych komisji wyborczych są uprawnieni do przetwarzania danych osobowych wyborców zamieszczonych w spisie wyborców, wyłącznie w zakresie wskazanym w Kodeksie

wyborczym i ustawie o referendum ogólnokrajowym, tj. są uprawnieni do wykonywania jedynie czynności związanych ze stwierdzeniem tożsamości wyborcy (art. 52 § 1 k.wyb.), potwierdzeniem przez wyborców odebrania kart do głosowania i wydawaniem kart do głosowania (art. 52 § 2 k.wyb.), przeprowadzaniem głosowania, w tym dopisywaniem wyborcy do spisu wyborców w dniu głosowania (art. 51 i 59 k.wyb.), oraz ustalaniem na podstawie spisu wyborców liczby osób uprawnionych do głosowania oraz liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania (art. 70 § 2 k.wyb.), a w tym celu muszą m.in. uwzględnić liczbę adnotacji dotyczących ewentualnej odmowy odbioru karty do głosowania lub poszczególnych kart do głosowania w wyborach parlamentarnych oraz wyborach samorządowych albo w referendum ogólnokrajowym przeprowadzanym w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu lub wybory Prezydenta Rzeczypospolitej albo wybory do Parlamentu Europejskiego. Niedopuszczalne jest natomiast przetwarzanie danych wyborców zamieszczonych w spisie, w tym m.in. robienie zdjęć spisu wyborców lub sporządzania notatek na jego podstawie przez członków obwodowej komisji wyborczej. Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza każdorazowo wskazuje w wiążących obwodowe komisje wyborcze wytycznych (art. 161 § 1 k.wyb.), że przy czynnościach związanych z wydawaniem kart do głosowania oraz potwierdzaniem odbioru karty do głosowania komisja ma obowiązek korzystania z osłony na spis wyborców, zapewniającej ochronę danych osobowych osób ujętych w spisie.

Spisy wyborców po przeprowadzeniu głosowania umieszczane są w opakowaniu zbiorczym, które jest opieczętowane, zabezpieczone przed dostępem osób trzecich poprzez nałożenie plomby, następnie przekazywane w depozyt urzędnikowi wyborczemu. Jak wynika z art. 79 § 3 Kodeksu wyborczego spisy wyborców są udostępniane wyłącznie właściwemu sądowi w związku z postępowaniami w sprawach protestów wyborczych oraz na żądanie sądów, prokuratury lub Policji, prowadzących postępowanie karne.

Sąd Najwyższy podkreśla w powyższym kontekście, że naruszenie przez członka obwodowej komisji wyborczej przepisów dotyczących tajności głosowania, ochrony danych osobowych i ochrony prywatności może skutkować odpowiedzialnością prawną. Sąd Najwyższy stwierdza przy tym, że zgodnie z art.

154 § 5a Kodeksu wyborczego członkowie obwodowych komisji wyborczych w trakcie: przebywania w lokalu wyborczym (1), czynności podejmowanych przez obwodową komisję wyborczą (2), przygotowań do prac obwodowej komisji wyborczej (3) – ponoszą odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni.

Sąd Najwyższy nie podzielił również sugestii skarżącego, że rozwiązanie przyjęte w pkt 51 Wytycznych może budzić wątpliwość co do uczciwości procesu wyborczego – ostatecznie kwestia pobrania kart i uczestnictwa w głosowaniu zależy od decyzji (postawienia parafy) członka komisji obwodowej, a nie od wyrażonej woli samego wyborcy, jak również, że taka sytuacja może prowadzić do błędów lub umyślnych nadużyć.

Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują, aby wyborca mógł dokonywać jakichkolwiek adnotacji albo paraf w spisie wyborców, poza potwierdzeniem otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przeznaczony na to rubryce spisu wyborców, o czym mowa w art. 52 § 2 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z Kodeksem wyborczym jedyną czynnością, którą wyborca może wykonać na spisie wyborców, jest złożenie podpisu potwierdzającego odebranie karty lub kart do głosowania. Wszelkie adnotacje, w tym w rubryce spisu „Uwagi” mogą być wykonywane wyłącznie przez członków obwodowej komisji wyborczej.

Nietrafny w ocenie Sądu Najwyższego jest wniosek skarżącego, że pkt 51 Wytycznych powinien zostać uchylony, gdyż przepisy ustawowe i proces głosowania nie wymagają, by istniała możliwość zmiany zdania co do wzięcia udziału w drugim z głosowań przez wyborcę, który początkowo odmówił odebrania którejś z kart do głosowania.

Sąd Najwyższy stwierdza, że brak jest podstaw do odmowy wydania karty wyborcy, który wcześniej nie odebrał wszystkich kart do głosowania. Wyborca bowiem ma konstytucyjne prawo do wzięcia udziału w głosowaniu, w którym jeszcze nie uczestniczył, aż do chwili zamknięcia lokali wyborczych.

Parafa członka komisji ma jedynie na celu umożliwienie prawidłowego rozliczenia kart do głosowania oraz prawidłowego sporządzenia protokołu

głosowania. Parafy te nie mają natomiast żadnego znaczenia dla ustalania frekwencji wyborczej oraz referendalnej. Zgodnie bowiem z art. 74 k.wyb. liczba kart ważnych do głosowania stanowi liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu w danym obwodzie (frekwencja wyborcza). Analogicznie zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym komisja obwodowa na podstawie liczby kart ważnych, wyjętych z urny, ustala liczbę osób, które wzięły udział w referendum (frekwencja referendalna). Zatem wbrew błędnemu twierdzeniu skarżącego adnotacje poczynione w spisie wyborców nie mogą w żaden sposób „zaburzyć prawdziwych wyników frekwencji w głosowaniu”.

Wobec istnienia szeregu wyżej wskazanych gwarancji prawidłowości działania organów wyborczych, w tym ich członków, przyjęta wykładnia prawa nie może opierać się głównie na emocjach, lękach i hipotetycznych obawach, co do tego, że wspomniane organy lub ich członkowie działają będą w sposób sprzeczny z prawem (lub zgoła przestępczy) ujawniając na zewnątrz dane ze spisu wyborców. Zresztą również przy przyjęciu takiej optyki, mogłoby dojść do ujawnienia danych z odrębnego – drugiego, kolejnego spisu. Ujęcie zaś danych w takim odrębnym spisie, ułatwiłoby – zgodnie z taką logiką ustalenie, kto nie wziął udziału w referendum. To samo odnosi się do ewentualnego dyskomfortu wyborcy, który musi oświadczyć, że nie chce pobrać karty referendalnej. W konkretnej Obwodowej Komisji Wyborczej wyborca w związku z prowadzeniem łącznie wyborów i referendum w jakiś sposób będzie musiał na zewnątrz ujawnić to, czy bierze udział w trzech głosowaniach (do Sejmu, Senatu i w referendum), czy też z któregoś rezygnuje. Zatem to nie sposób prowadzenia ewidencji wydanych kart przez Obwodową Komisję Wyborczą, ale łączne przeprowadzenie referendum i wyborów przy zróżnicowanych stanowiskach partii politycznych co do udziału w referendum może prowadzić do pośredniego ujawniania preferencji, jednak ustawodawca wyraźnie taką możliwość dopuścił. Wytoczne PKW stanu tego zmienić nie mogą.

Podsumowując – w ocenie Sądu Najwyższego – zarzut naruszenia tajności głosowania jako abstrakcyjny i oderwany od kontekstu długoletniej praktyki opartej na przepisach prawa wyborczego nie zasługuje na uwzględnienie.

Również wnioski skarżącego dotyczące uchylecia pkt 169 i pkt 34 ppkt 10 lit. Wytycznych – w ocenie Sądu Najwyższego – są nietrafne. Zdaniem skarżącego bowiem pkt 169 Wytycznych „bezpodstawnie rozgranicza mężów zaufania wyznaczonych przez komitety wyborcze w wyborach od mężów zaufania wyznaczanych głosowania w referendum i przewiduje prowadzenie ewidencji czasu przebywania w lokalu wyborczym oraz dietę”. Z kolei pkt 34 ppkt 10 lit. c Wytycznych – w ocenie skarżącego – „ogranicza kwestię zaświadczeń i formularza zaświadczeń wyłącznie do mężów zaufania wyznaczonych przez komitety wyborcze i pomija mężów zaufania działających w referendum ogólnokrajowym”.

Skarżący kwestionuje zgodność tych wytycznych z regulacją zamieszczoną w rozdziale 11a k.wyb. zatytułowanym „Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni”, a w szczególności z art. 103 aa i art. 103ba k.wyb.

Zgodnie art. 103 aa § 1 mężowi zaufania wyznaczonemu do obwodowej komisji wyborczej przysługuje dieta w wysokości 40% zryczałtowanej diety członków obwodowych komisji wyborczych.

Na podstawie § 2 tegoż artykułu dieta wypłacana jest wyłącznie tym mężom zaufania, którzy obserwowali głosowanie przez co najmniej 5 godzin i obserwowali cały przebieg ustalania wyników głosowania do momentu podpisania protokołu głosowania zgodnie z art. 75 § 5.

Z kolei w myśl art. 103 aa § 3 Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej prowadzi ewidencję czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym oraz wydaje zaświadczenie, którego wzór w drodze uchwały określa Państwowa Komisja Wyborcza, mężom zaufania, którzy spełnili warunki, o których mowa w § 2.

Zgodnie z art. 103 aa § 4, zaświadczenie, o którym mowa w § 3 tegoż artykułu, zawiera: imię i nazwisko męża zaufania (1); oznaczenie obwodowej komisji wyborczej, której przewodniczący wydaje zaświadczenie (2); stwierdzenie, iż mąż zaufania spełnił warunki niezbędne do wypłaty diety (3).

Na podstawie art. 103 aa § 5 zaświadczenie, o którym mowa w § 3 tegoż artykułu, opatrzone pieczęcią komisji wyborczej podpisuje przewodniczący danej komisji.

W myśl art. 103 aa § 6 zaświadczenie, o którym mowa w § 3 tegoż artykułu, jest sporządzane w dwóch egzemplarzach, z których jeden otrzymuje mąż zaufania, a drugi stanowi dokument z wyborów w rozumieniu art. 8.

Na podstawie art. 103 aa § 7 należności, o których mowa w § 1, wypłaca mężom zaufania wójt po złożeniu przez nich we właściwym urzędzie gminy wniosku o wypłatę diety wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w § 3, albo jego uwierzytelnioną kopią w terminie 30 dni roboczych od dnia złożenia wniosku.

Zgodnie zaś art. 103 aa § 8, we wniosku, o którym mowa w § 7 tegoż artykułu, zamieszcza się: imię i nazwisko wnioskodawcy (1); adres zameldowania oraz adres do korespondencji, jeśli jest inny niż adres zameldowania (2); numer konta bankowego, na które przelana ma być dieta, albo wskazanie, że wnioskuje się o wypłatę diety w gotówce (3); numer ewidencyjny PESEL (4); oznaczenie obwodowej komisji wyborczej, przy której wnioskodawca wykonywał obowiązki męża zaufania (5); oznaczenie właściwego urzędu skarbowego (5).

Natomiast art. 103ba k.wyb. dotyczy odpowiednio przysługującego mężowi zaufania zwolnienia od pracy.

W ocenie skarżącego, przepisy te znajdą odpowiednie zastosowanie do mężów zaufania działających w referendum ogólnokrajowym.

Państwowa Komisja Wyborcza z powołaniem na uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2897) podkreśliła, że na żadnym etapie prac w parlamencie nad projektem ustawy nie wspomniano, że przepis ten miałby obejmować również mężów zaufania wyznaczonych w referendum ogólnokrajowym. Powołała się przy tym na zasadę racjonalności ustawodawcy. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej nie można uznać za racjonalne przyjęcia, że ustawodawca przewidział wypłaty diet dla mężów zaufania wyznaczonych w referendum ogólnokrajowym, w sytuacji, gdy – odmiennie do wyborów – podmiotów uprawnionych do wyznaczania mężów zaufania jest bardzo duża liczba. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2023 r. jest zaledwie 6 komitetów wyborczych, które mogą wyznaczać mężów zaufania we wszystkich obwodach głosowania. Liczba ta była podobna również w latach poprzednich. Tymczasem w referendum ogólnokrajowym każdy podmiot uprawniony do wyznaczania

mężów zaufania może to zrobić w odniesieniu do wszystkich obwodów. Liczba podmiotów uprawnionych do wyznaczania mężów zaufania w referendum ogólnokrajowym w 2023 r. wynosi 58. We wcześniejszych referendach ogólnokrajowych przeprowadzonych w XXI w. liczba ta wynosiła odpowiednio 88 w 2003 r. i 133 w 2015 r. Gdyby zatem w każdym obwodzie głosowania w kraju w dniu 15 października 2023 r. był mąż zaufania wyznaczony przez podmiot uprawniony, to koszt diet tylko dla tych mężów zaufania wyniósłby 438 354 720 zł. Zwiększałoby to planowany łączny koszt i wyborów, i referendum (w tym koszt diet dla mężów zaufania wyznaczonych w wyborach) o 80,7%. Natomiast w przypadku przeprowadzania w przyszłości samego referendum ogólnokrajowego koszt diet dla mężów zaufania byłby znacząco wyższy niż wszystkie inne wydatki związane z organizacją referendum. Podkreślić przy tym należy, że potencjalna liczba podmiotów, które mogą wypełnić warunki umożliwiające wyznaczenia męża zaufania w referendum sięga kilku tysięcy. Nie sposób zatem przyjąć, że intencją ustawodawcy mogłoby być narażenie budżetu państwa na wydatki o ogromnej skali.

W ocenie Sądu Najwyższego nie można w tej sprawie powoływać się na odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących uprawnień mężów zaufania w wyborach do uprawnień mężów zaufania w referendum, w sytuacji, gdy są to nowe uprawnienia, a ustawodawca nie rozpatrywał możliwości wprowadzenia diet dla mężów zaufania w referendum.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.r.o. podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48, albo upoważnione przez nie osoby, mogą wyznaczyć po jednym mężu zaufania i jego zastępcy do każdej komisji obwodowej w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy dotyczące mężów zaufania stosuje się odpowiednio. Do zastępcy męża zaufania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące męża zaufania.

W ocenie Sądu Najwyższego niewystarczające jest powoływanie się na ogólne odesłanie w ustawie o referendum do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących uprawnień mężów zaufania w wyborach do uprawnień mężów zaufania w referendum, w sytuacji, gdy w grę wchodzi



wydatkowanie znacznych środków publicznych, które zawsze wymaga wyraźnej podstawy prawnej. Uregulowania o dietach przysługujących mężom zaufania w wyborach parlamentarnych stanowią legislacyjne *novum*, a ustawodawca nie rozpatrywał w procesie legislacyjnym możliwości rozszerzenia tych rozwiązań na mężów zaufania w referendum.

Sąd Najwyższy – jakkolwiek uznając szeroki zakres odesłania z art. 19 ust. 1 u.r.o. – zwraca uwagę, że kompetencja do wypłacenia mężom zaufania diet, jako należności płatnych ze środków publicznych i powodująca w tym zakresie istotne obciążenia powinna być wprost uregulowana w ustawie o referendum ogólnokrajowym. Podobnie ma się rzecz w przypadku zwolnienia od pracy, które na dużą skalę może powodować zakłócenia funkcjonowania podmiotów trzecich (pracodawców).

Brak takiej wyraźnej regulacji nie może zostać zastąpiony ani odesłaniem zamieszczonym w art. 19 ust. 1 zd. 2 u.r.o., ani – jako luka prawna – wypełniony w drodze analogii przez Wytyczne. Nie stanowią one bowiem aktu prawnego w rozumieniu konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (co przyznaje sam skarżący) i nie mogą – same w sobie – tworzyć podstawy do wypłacenia określonych kwot ze środków publicznych. Jedynie na marginesie Sąd Najwyższy zaznacza, że ewentualne postulaty *de lege ferenda* należy w tym zakresie kierować pod adresem ustawodawcy.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. i art. 161a § 3 k.wyb., oddalił skargę.

(r.g.)

[ms]

