

## POSTANOWIENIE

Dnia 10 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Aleksander Stępkowski

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 [...] z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., oraz na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących wykonywania zadań związanych z ustaleniem wyników głosowania i wyników wyborów oraz wyniku referendum, a także trybu i zasad powoływania pełnomocników okręgowych komisji wyborczych 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 niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 października 2023 r.,

**oddala skargę.**

## UZASADNIENIE

Dnia 6 października 2023 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), Pełnomocnik Wyborczy Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Trzecia Droga Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe (dalej: „skarżący”), wniósł skargę na uchwałę:

1) nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: „PKW”) z 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (dalej: „uchwała nr [...]\");

2) nr [...] PKW z 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych, dotyczących wykonywania zadań związanych z ustalaniem wyników głosowania i wyników wyborów oraz wyniku referendum, a także trybu i zasad powoływania pełnomocników okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (dalej: „uchwała nr [...]\").

Skarżący odniesieniu do:

1) uchwały nr [...] wniósł o uchylenie:

a) pkt 129 w zakresie, w jakim punkt ten wyznacza kolejność czynności (przewiduje wprowadzenie danych z protokołów głosowania do aplikacji „Protokoły obwodowe” po sporządzeniu wszystkich protokołów dotyczących wyborów do Sejmu, wyborów do Senatu oraz referendum ogólnokrajowego),

b) pkt 134 (omyłkowo wskazanego we wstępie skargi jako pkt 143), w jakim punkt ten wyznacza kolejność czynności (przewiduje wprowadzenie do sieci elektronicznego przekazywania danych z protokołów głosowania

po podpisaniu wszystkich protokołów dotyczących wyborów do Sejmu, wyborów do Senatu oraz referendum ogólnokrajowego);

2) uchwały nr [...] wnosi o uchylenie pkt 5 w zakresie zdania „W razie nieuzyskania danych z obwodu głosowania utworzonego za granicą lub na polskim statku morskim w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania w tym obwodzie, Okręgowa Komisja Wyborcza w W. zamieszcza informację o tym we właściwym protokole, o którym mowa w ppkt 1-3”.

Skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną i uchylenie wskazanych uchwał PKW we wskazanym zakresie, a także zasądzenie od uczestnika na rzecz skarżącego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, na podstawie obowiązujących przepisów.

W uzasadnieniu skargi poniesiono, że pkt 129 uchwały nr [...] wyznacza kolejność czynności, a mianowicie przewiduje wprowadzenie danych z protokołów głosowania do aplikacji „Protokoły obwodowe” dopiero po ręcznym sporządzeniu wszystkich trzech protokołów (Sejm, Senat, referendum). Natomiast pkt 134 tej uchwały wyznacza kolejność czynności, a mianowicie przewiduje wprowadzenie do sieci elektronicznego przekazywania danych z protokołów głosowania dopiero po podpisaniu wszystkich protokołów głosowania. Wprowadzone rozwiązania, zdaniem skarżącego, doprowadzą w praktyce do uznania głosów oddanych w niektórych obwodach za niebyłe. Tym samym prowadzą one do naruszenia: a) zasad powszechności i równości wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2 Konstytucji RP); b) zasady powszechności wyborów do Senatu (art. 97 ust. 2 Konstytucji RP); c) obowiązku równego traktowania obywateli przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP); d) zasady wolnych wyborów w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego (art. 3 protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: „Konwencja”) w zw. z zakazem dyskryminacji zapisanym w art. 14 Konwencji).

W ocenie skarżącego pkt 5 uchwały nr [...] prowadzi natomiast do uznania za niebyłe głosowania w komisji obwodowej utworzonej poza granicą RP w przypadku niedostarczenia wyników w ciągu 24 godzin po zakończeniu głosowania.

Zastosowanie tego pkt prowadziłoby do: a) naruszenia zasad powszechności i równości wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2 Konstytucji RP); b) naruszenie zasady powszechności wyborów do Senatu (art. 97 ust. 2 Konstytucji RP); c) naruszenie obowiązku równego traktowania obywateli przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP); d) naruszenie zasady wolnych wyborów w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego (art. 3 protokołu dodatkowego do Konwencji w zw. z zakazem dyskryminacji zapisanym w art. 14 Konwencji). Ponadto, w ocenie skarżącego, wskazany pkt wytycznych wynika z dosłownej i zarazem błędnej interpretacji art. 230 § 2 k.wyb., podczas gdy jego zdaniem prawidłowa jest interpretacja systemowa, która jest zawężająca i zgodnie z którą głosowanie za granicą albo na polskim statku morskim może być uznane za niebyłe tylko jeżeli okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania z przyczyn, których wystąpienie byłoby niemożliwe lub bardzo nieprawdopodobne w Polsce, takich jak np. interwencja władz obcego państwa uniemożliwiająca pracę obwodowej komisji wyborczej, atak zbrojny na lokal wyborczy lub długotrwałe zakłócenie łączności.

Z błędnej interpretacji tego przepisu wynika, zdaniem skarżącego, że o ile spełnione są odpowiednie warunki, pewne grupy wyborców zostają pozbawione czynnego prawa wyborczego już po oddaniu głosów. Takie rozwiązanie powinno być przedmiotem żywych kontrowersji, tymczasem przepis ten funkcjonuje od kilkadziesiąt lat i do niedawna prawie wcale nie wzbudzał zainteresowania. Zdaniem skarżącego wynika to z faktu, że przepis ten nigdy dotychczas nie został zastosowany, gdyż wyniki głosowania zawsze były przekazywane w 24-godzinnym terminie. Stosowanie art. 230 § 2 k.wyb. w sposób nieuzasadniony, całkowicie nieracjonalny zwiększa ryzyko, że głosy zostaną unieważnione. Protokoły są bowiem wysyłane do OKW dopiero na sam koniec całej pracy komisji obwodowej. Jeżeli łączny czas pracy przekroczy 24 godziny, to wszystkie głosy oddane w danym obwodzie zostaną unieważnione.

W dalszej części uzasadnienia skarżący wskazał, że w jego ocenie OKW wykonując swoje zadania w innej kolejności, mogłaby uratować od unieważnienia

przynajmniej część głosów. Natychmiastowe sporządzenie i wysłanie odpowiednich protokołów – czego punkty 129 i 134 uchwały zakazują – uratuje zdaniem skarżącego wybory do Sejmu od unieważnienia i odpowiednio do Senatu przy opóźnieniach w liczeniu głosów referendalnych. Tak więc w dużych obwodach za granicą, należy stosownie do potrzeb odchodzić od kolejności czynności sztywno ustalonej w punktach 129 i 134 wytycznych. Punkty te nie mogą się ostać w obecnej formie, gdyż art. 230 § 2 k.wyb. potencjalnie narusza prawa wyborcze osób, które głosują za granicą. Żadne podobne naruszenie nie dotyka pozostałych obywateli głosujących w kraju.

Skarżący wskazał także, że możliwa jest prokonstytucyjna wykładnia art 230 § 2 k.wyb. W jego ocenie interpretacja dosłowna tego przepisu musi ustąpić poszukiwaniu intencji ustawodawcy lub – co da ten sam efekt – interpretacji systemowej. Interpretacja systemowa – a więc biorąca pod uwagę miejsce przepisu w kodeksie wyborczym i przyczyny, dla których został on uchwalony – oznacza, że głosowanie za granicą albo na polskim statku morskim może być uznane za niebyłe tylko jeżeli OKW nie uzyska wyników głosowania w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania z przyczyn, których wystąpienie byłoby niemożliwe lub bardzo nieprawdopodobne w Polsce, takich jak np. interwencja władz obcego państwa uniemożliwiająca pracę obwodowej komisji wyborczej, atak zbrojny na lokal wyborczy lub długotrwałe zakłócenie łączności.

W odpowiedzi z 10 października 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niniejsza skarga jest bezzasadna i podlega oddaleniu.

Zgodnie z art. 161a § 1 zd. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2022, poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497, dalej: „k.wyb.”) pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego

na uchwałę PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 (tj. wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych). Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2020, poz. 851, dalej „u.r.o.”) w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu wyborczego. Przepisy te umożliwiają zatem pełnomocnikowi wyborczemu wniesienie skargi do Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących wytycznych PKW w wskazanym powyżej zakresie.

Na wstępie należy podkreślić, że zarzuty podniesione w skardze mają charakter abstrakcyjny i hipotetycznie zakładają, że zakwestionowane uchwały PKW mogą naruszać konstytucyjne zasady i prawa wyborcze niektórych obywateli polskich. Skarżący kwestionuje bowiem wymóg przekazania wyników głosowania w obwodowych komisjach wyborczych działających poza granicami Rzeczypospolitej w ciągu 24 godzin od momentu zakończenia głosowania. Jednocześnie sam podkreśla, że przepis, na podstawie którego zostały wydane zaskarżone uchwały PKW, tj. art. 230 § 2 k.wyb., funkcjonuje w systemie polskiego prawa wyborczego od wielu lat i nigdy nie był przedmiotem kontrowersji (s. 5 uzasadnienia skargi). Identyczne rozwiązanie przewidywał np. art. 164 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2007, nr 190 ze zm.). Z kolei art. 108 ust. 2 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 45, poz. 205 ze zm.) wskazywał, że jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą i na polskich statkach morskich w ciągu 36 godzin od zakończenia głosowania (...), głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe.

Sąd Najwyższy potwierdza zatem, że tożsame rozwiązanie w systemie prawnym funkcjonuje już ponad 30 lat i nigdy nie było kwestionowane,

bo też i nigdy nie zaistniała konieczność jego zastosowania, a prawdopodobieństwo, że stanie się tak obecnie jest relatywnie niższe niż dotychczas wobec zwiększenia o blisko 30% liczby obwodowych komisji wyborczych zorganizowanych poza granicami kraju (z 320 do 417). Przepis art. 230 § 2 k.wyb. daje natomiast gwarancję, że potencjalne problemy z przekazaniem wyników głosowania OKW w W., z niewielkich obwodów zorganizowanych poza granicami kraju (częstokroć w obszarach targanych konfliktami lub nawiedzanych klęskami żywiołowymi) nie zablokują na bliżej nieokreślony czas ustalenia wyników wyborów i referendum w skali całego państwa. Podkreślić także należy, że skarga w tym zakresie *de facto* nie dotyczy wytycznych, lecz przepisu o randze ustawowej. W związku z tym pod pozorem kwestionowania wytycznych skarżący w rzeczywistości kwestionuje przepis ustawy, czego nie przewiduje art. 161 § 1 k.wyb.

Niezależnie od powyższego, zarzuty dotyczące ustalonej kolejności poszczególnych czynności wykonywanych przez obwodowe komisje wyborcze, w zakresie wprowadzania danych z protokołów głosowania do aplikacji „Protokoły obwodowe” oraz wprowadzania do sieci elektronicznego przekazywania danych z tych protokołów są bezzasadne. Sąd Najwyższy przede wszystkim stwierdza, że określenie kolejności wykonywania poszczególnych czynności nie stanowi naruszenia jakiegokolwiek przepisu Kodeksu wyborczego. Zaskarżone w tym zakresie wytyczne prawidłowo realizują jednoznaczne postanowienie art. 230 § 2 k.wyb. Natomiast ich modyfikacja w kierunku sugerowanym przez skarżącego oznaczałaby niekonstytucyjną ingerencję PKW w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy (materię ustawową). Sąd Najwyższy podkreśla, że aktem wykonawczym, jakim są uchwały PKW, nie można modyfikować treści powszechnie obowiązujących przepisów ustawy.

Również propozycja prokonstytucyjnej wykładni art. 230 § 2 k.wyb. sformułowana przez skarżącego jest nietrafna. Chociaż Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że prokonstytucyjna wykładnia przepisu obliguje do dokonywania oceny, czy w konkretnej sytuacji wykładnia kwestionowanego przepisu, uwzględniając przy tym dyrektywy wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, umożliwia jego stosowanie w zgodzie z Konstytucją, to także wyraźnie podnosił, że wykładnia prokonstytucyjna nie może opierać się na dodaniu do przepisu nowej

treści normatywnej. Tak więc odróżnić należy możliwość dokonania prokonstytucyjnej wykładni przepisu od uzupełniania jego treści o nowości normatywne. W tym pierwszym przypadku w oparciu o brzmienie przepisu następuje dekodowanie takiej treści normatywnej, która pozwala na uznanie jego zgodności z Konstytucją. W drugim natomiast musiałby dojść do dodania do przepisu nowej treści, a są to kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla ustawodawcy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17).

W ocenie Sądu Najwyższego proponowana przez skarżącego wykładnia prokonstytucyjna prowadziła do „odnalezienia” w treści art. 230 § 2 k.wyb. nowych treści normatywnych, co oznaczałoby wejście Sądu Najwyższego i PKW w kompetencje ustawodawcy. Uznanie skargi za zasadną opierałoby się zatem na przyjęciu generalnego i abstrakcyjnego charakteru wskazanego w niej zarzutu, albo musiałoby się opierać na hipotetycznym (zakładanym przez skarżącego) nieprawidłowym (niezgodnym z Konstytucją RP) stosowaniu tego przepisu. Tak więc nie hipotetycznie zakładane okoliczności, a jedynie realnie występujący stan faktyczny może prowadzić do oceny – nie tyle konstytucyjności przepisu – ile prawidłowości jego zastosowania w zgodzie z Konstytucją. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Trybunału zgodnie z którym „gdy są możliwe różne sposoby interpretacji przepisu, należy dokonać wykładni w zgodzie z Konstytucją. Priorytet ma bowiem stosowanie prawa prowadzące do zachowania domniemania zgodności z Konstytucją i – w efekcie – stabilizacji systemu prawnego (...). Nie można również *a priori* zakładać, że ustawa będzie stosowana w sposób niezgodny z Konstytucją, w sytuacji gdy jej prokonstytucyjna wykładnia jest możliwa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11; także: wyrok z 7 listopada 2016 r., K 44/16).

Z powyższego wynika, że prokonstytucyjna wykładnia art. 230 § 2 k.wyb. musi być dokonywana przy stosowaniu tego przepisu w konkretnym stanie faktycznym, a nie w sytuacji hipotetycznych okoliczności wynikających z potencjalnych obaw wskazanych przez skarżącego, które dodatkowo nie znalazły oparcia w dotychczasowym wieloletnim jego funkcjonowaniu. Jednocześnie, ocena prawidłowości ewentualnego zastosowania art. 230 § 2 k.wyb. może zostać

skutecznie dokonana przy rozstrzyganiu o zasadności protestów wyborczych i wzięta pod uwagę przy orzekaniu w przedmiocie ważności wyborów. Niniejsza skarga nie jest zatem jedynym środkiem, jaki ustawodawca przewidział w ramach sądowej kontroli prawidłowości przeprowadzanych wyborów. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma więc realnego niebezpieczeństwa wypaczenia wyników wyborów i referendum związanych z nieprawidłowym stosowaniem tego przepisu.

Wydaje się także, że obawy wysuwane przez skarżącego wynikają raczej z braku dostatecznej wiedzy na temat istoty funkcjonowania służby zagranicznej w tym względzie, w szczególności z nieuwzględnienia realiów głosowania zagranicznego. Należy podkreślić, że wybory poza terytorium RP organizuje się, o ile istnieje realna możliwość przekazania głosów z obcego państwa (w tym przede wszystkim konieczna jest zgoda tego państwa, aby zapewnić wykonanie przepisów ustawowych za granicą). W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwo nie ma bowiem prawnomiędzynarodowego obowiązku przeprowadzania wyborów za granicą (zob. wyrok z 15 marca 2012 r. w sprawie Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji, skarga nr 42202/07). Należy wziąć tym samym pod uwagę, że o ile zapewnienie realizacji prawa do głosowania w kraju jest zależne wyłącznie od polskich organów wyborczych, o tyle fakt dobrowolnego przebywania obywatela za granicą wiąże się z koniecznością zaaprobowania ograniczeń w tym względzie. Ograniczenia te wynikają zarówno z przeprowadzania wyborów w obcej jurysdykcji, jak też z konstrukcji i istoty służby konsularnej. Organizacja wyborów za granicą nie może więc oznaczać, że Państwo Polskie będzie mogło zawsze i w każdych warunkach zapewnić możliwości skorzystania przez obywateli z prawa wyborczego.

Przeprowadzanie głosowania za granicą może łączyć się bowiem z trudnościami, na które Rzeczpospolita Polska i jej organy nie mają wpływu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2020 r., I NSW 1098/20). W podobny sposób wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29 lipca 2020 r., I NSW 2786/20, stwierdzając, iż: „nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą

odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu. (...) Powyższe względy prowadzą do wniosku, że podejmując decyzję o głosowaniu za granicą, wyborca musi liczyć się z utrudnieniami w realizowaniu swoich uprawnień, przy czym w żadnym razie takich utrudnień nie można łączyć z pozbawieniem prawa głosowania, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Każdy obywatel polski, także zamieszkały za granicą miał zagwarantowane w wyborach prezydenckich prawo do głosowania, niemniej, jeżeli chciał je realizować za granicą, musiał uwzględniać ograniczone możliwości państwa polskiego w zorganizowaniu głosowania za granicą względem sposobu głosowania w kraju. Nie ulega natomiast wątpliwości, że sam fakt zamieszkania czy przebywania za granicą nie skutkował pozbawieniem czynnego prawa wyborczego osoby posiadającej czynne prawo wyborcze i chcącej z niego skorzystać”.

Tym samym należy podkreślić, że realizacja poza granicami Państwa Polskiego prawa do głosowania może podlegać limitacji wskutek szczególnego oddziaływania regulacji państwa przyjmującego. Ograniczenia te musi zaakceptować polska służba konsularna w toku organizacji wyborów. Przedmiotowe limitacje mogą także wynikać z rozmaitego rodzaju stanów faktycznych, które mogą wystąpić w danym okręgu konsularnym, w którym zorganizowano wybory, np. występujący w danym państwie w dacie wyborów stan zagrożenia czy wojny. Przepis art. 230 k.wyb. odnosi się właśnie do tego typu zdarzeń. W sytuacjach losowych służba konsularna musi zająć się kwestiami priorytetowymi, gwarantowanymi dla obywatela konstytucyjnie (art. 36 Konstytucji RP), których możliwość wykonania objęta jest gwarancjami międzynarodowymi (wobec których państwo przyjmujące nie może się przeciwstawić). Chodzi o czynności z zakresu opieki i pomocy konsularnej – odnoszące się głównie do życia, zdrowia, wolności obywatela. Dla wykonywania tych właśnie czynności ustanawiana jest zasadniczo służba konsularna za granicą (art. 34 pkt 20 i art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne, tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1329).

Zgodnie z art. 183 § 1 k.wyb., obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych za granicą powołują konsulowie spośród wyborców mieszkających lub przebywających na obszarze właściwości terytorialnej konsula. Kandydaci do komisji są zgłaszani przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby, jedną osobę do komisji wskazuje bezpośrednio konsul. W większości placówek, gdzie zamieszkuje mało obywateli polskich, urzędnicy konsularni tworzą większość komisji. Należy podnieść, że administracyjny potencjał ludzki Rzeczypospolitej Polskiej za granicą jest ograniczony, a wybory są organizowane przy jego wykorzystaniu często w całości. Oczywiście jest, że w sytuacjach szczególnych urzędnicy konsularni są zmuszeni wykonywać priorytetowo czynności z zakresu ochrony konsularnej, także kosztem anihilacji aktywności w ramach czynności zależnych od przyzwolenia państwa przyjmującego i pozostających bez gwarancji konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych. Ryzyko wystąpienia takich szczególnych zdarzeń w dniu wyborów jest wprawdzie niewielkie, jednak nie można ich z góry wykluczać w poszczególnych okręgach konsularnych i obwodach wyborczych. Stąd w pełni uzasadniony pozostaje mechanizm przewidziany w art. 230 k.wyb. Ocena prawidłowości ewentualnego zastosowania art. 230 k.wyb. musi wiązać się z obiektywnymi okolicznościami postrzeganymi przez pryzmat czynności konsularnych. Przypisywanie temu przepisowi *a priori* możliwości wywołania skutków unicestwiających wybory za granicą w sytuacjach obiektywnie nieuzasadnionych stanowi jedynie spekulację intelektualną podnoszoną w trakcie trwającej kampanii wyborczej, co oznacza także, że nie można wykluczyć, że cele jej sformułowania mogą wykraczać poza prawny aspekt zagadnienia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 października 2023 r., I NSW 73/23).

Niezależnie od kwestii przedstawionych powyżej należy podkreślić, że istotą wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych jest m.in. wskazanie kolejności wykonywania poszczególnych ustawowych zadań przez komisje obwodowe. Zawarte są w nich procedury wynikające z prawa, ale także z ustaleń teoretyków prawa, jak i wieloletnich doświadczeń praktyków (tj. osób, które organizują wybory w gminach oraz tych, którzy pracowali wcześniej w obwodowych komisjach wyborczych). Wytyczne stanowią zatem swoiste kompendium wiedzy powstałe

w wyniku zbieranych w kolejnych latach doświadczeń. Należy mieć przy tym na uwadze, że obwodowe komisje wyborcze są niefachowymi organami wyborczymi powoływanymi doraźnie na czas wyborów spośród wyborców. W związku z tym procedura określana w wytycznych (np. kolejność wykonywania poszczególnych czynności) ma w tym przypadku szczególne znaczenie dla ułatwienia członkom obwodowych komisji wyborczych prawidłowego i sprawnego wykonania poszczególnych zadań wyborczych. W przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu przeprowadzanych PKW za każdym razem wskazuje, że na początku obwodowe komisje wyborcze ustalają wyniki głosowania w wyborach do Sejmu, a następnie w wyborach do Senatu. Z kolei w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego PKW określa, że obwodowa komisja wyborcza ustala wyniki w kolejności: do rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa i wójta. Ma to na celu wyłącznie uporządkowanie zadań obwodowych komisji wyborczych i, jak wskazano wyżej, nie stanowi naruszenia jakiegokolwiek przepisu Kodeksu wyborczego.

Skarżący nie uwzględnił ponadto całościowej procedury przewidzianej wytycznymi PKW, lecz skupił się na kwestiach, które według jego oceny budzą zastrzeżenia. Jednakże procedurę ustalania wyników głosowania trzeba analizować całościowo. Należy bowiem zauważyć, że część zadań wykonywana jest wspólnie dla wyborów do Sejmu, wyborów do Senatu i referendum; czynności związane z rozliczeniem kart do głosowania wykonywane są jednorazowo w zakresie wyborów i referendum, a dane wpisywane są jednocześnie do wszystkich trzech protokołów głosowania (pkt 85 załącznika do uchwały nr [...]), podobnie początkowe czynności związane z ustalaniem wyników głosowania wykonywane są wspólnie (pkt 86-91 załącznika do uchwały nr [...]). Wszystko to ma celu sprawne ustalenie wyników głosowania i sporządzenia protokołów głosowania. Przyjęcie innego modelu postępowania oznaczałoby w praktyce, że obwodowe komisje wyborcze musiałyby przed przystąpieniem do ustalenia wyników głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu zapakować wszystkie dokumenty dotyczące referendum, opisać je i opieczętować swoją pieczęcią i dopiero wówczas przystąpić do ustalenia wyników głosowania oraz sporządzania protokołów głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu, w tym wprowadzenia

danych do aplikacji „Protokoły obwodowe”, podpisać protokoły i wprowadzić je do sieci elektronicznego przekazywania danych z protokołów głosowania. Po wykonaniu tych czynności obwodowa komisja wyborcza musiałaby z kolei spakować dokumenty dotyczące wyborów do Sejmu i do Senatu, opisać je i opieczetować swoją pieczęcią i dopiero wówczas przystąpić do ustalenia wyników głosowania w referendum (w tym przystąpić ponownie do wykonania wszystkich czynności wspólnych dla wszystkich głosowań, a także do powtórzenia czynności dotyczących wnoszenia uwag do protokołów głosowania przez mężów zaufania i członków komisji obwodowych w zakresie zdarzeń dotyczących zarówno wyborów, jak i referendów).

Po wykonaniu czynności związanych z ustaleniem wyników głosowania obwodowa komisja wyborcza ponownie wspólnie wykonuje wszystkie czynności związane z wypełnianiem wszystkich trzech protokołów wprowadzaniem danych z protokołów głosowania do aplikacji „Protokoły obwodowe”, dostarczonej komisji wraz z systemem teleinformatycznym Wsparcie Organów Wyborczych (WOW), podpisywaniem protokołów, a także po podpisaniu wszystkich protokołów głosowania, wprowadzenia do sieci elektronicznego przekazywania danych z protokołów głosowania. Należy zauważyć, że z art. 75 § 2a k.wyb. jednoznacznie wynika, że protokół głosowania sporządza się przed wprowadzeniem danych do sieci elektronicznego przekazywania danych. Dane wpisane do protokołu po jego podpisaniu przez osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej obecne przy jego sporządzaniu i opatrzeniu pieczęcią komisji są następnie wprowadzane do sieci elektronicznego przekazywania danych. Kolejność tych czynności wynika zatem wprost z ustawy.

Sąd Najwyższy podziela zatem stanowisko PKW, że ustalenie kolejności wykonywania poszczególnych czynności opisany w wytycznych sposób jest logicznym i praktycznym rozwiązaniem. W przypadku przyjęcia propozycji skarżącego oznaczałoby zdecydowane wydłużenie czasu wykonywania czynności przez obwodowe komisje wyborcze, a więc w konsekwencji właśnie tego rodzaju postępowanie mogłoby się wiązać z zagrożeniem wykonania tych czynności w czasie umożliwiającym przesłanie ich do OKW w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania. Mając jednocześnie na względzie zwiększoną liczbę utworzonych

obwodów głosowania za granicą w najbliższych wyborach i referendum oraz to, że najwięcej dodatkowych obwodów utworzono w miejscach, gdzie znajdują się największe skupiska Polaków, tudzież w związku z nieprzeprowadzeniem głosowania korespondencyjnego w tych obwodach, a także uwzględniając czas ustalania wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą w poprzednich wyborach, można przyjąć, że jeżeli obwodowe komisje wyborcze w obwodach utworzonych za granicą będą wykonywały poszczególne czynności w sposób i w kolejności określonych w wytycznych, to nie powinno być problemów z ustaleniem wyników głosowania i przekazaniem ich w ustawowym terminie.

Sąd Najwyższy podkreśla także, że PKW nie jest uprawniona do wartościowania wyników głosowania w wyborach i w referendum oraz do ustalania, które z tych głosowań jest ważniejsze. Komisja zobowiązana jest do wykonywania swoich zadań w ramach ustawowych kompetencji, w tym do wydawania wytycznych, w taki sposób, aby gwarantowało to sprawne i prawidłowe wykonanie wszystkich czynności wyborczych i referendalnych, a nie tylko tych, które w ocenie skarżącego są najistotniejsze.

Należy także zauważyć, że zasady i tryb przekazywania OKW w W., właściwej dla dzielnicy Ś ...] m. W., wyników głosowania i protokołów głosowania z obwodów utworzonych za granicą w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP oraz referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. zostały określone uchwałą PKW nr [...] z dnia 15 września 2023 r., która została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Monitor Polski pod poz. 1054. Regulacje zawarte w tej uchwale, do której odnoszą się zaskarżone wytyczne, nie zostały jednak zaskarżone a zatem są obowiązujące.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego kwestionowanego przez skarżącego zdania zawartego w wytycznych stanowiących załącznik do uchwały nr [...] należy wskazać, że jest on również bezzasadny. Zgodnie z art. 230 § 2 i 272 § 2 k.wyb. jeżeli właściwa OKW nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 39 § 6 k.wyb., głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Fakt ten odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów

głosowania oraz ewentualnych przyczyn nieuzyskania z tych obwodów wyników głosowania. Oznacza to zatem, że zaskarżony fragment wytycznych wynika wprost z przepisów ustawy, a nie z decyzji PKW. Należy zatem ponownie podkreślić, że skarżący także w tym wypadku zmierza do kwestionowania obowiązujących przepisów ustawy, a nie do oceny zgodności wytycznych PKW z Konstytucją RP. PKW nie jest uprawniona do wydawania wytycznych niezgodnych z obowiązującym prawem. Przepisy prawa określające zadania i obowiązki PKW, a w szczególności przepisy Kodeksu wyborczego, nie tylko stanowią kompetencję do działania, lecz są także źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne ich działania. Ustalenie wyników głosowania wbrew obowiązującym przepisom naruszałoby m.in. Kodeks wyborczy i zasadę praworządności, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP. Jednocześnie raz jeszcze należy szczególnie podkreślić, że o postępowaniu w przypadku nieuzyskania wyników głosowania z obwodu głosowania utworzonego za granicą lub na polskim statku morskim przesądził wprost ustawodawca, a nie PKW. Niewątpliwie przepis ten został wprowadzony ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości i możliwości funkcjonowania państwa.

Należy zauważyć, że już od 30 lat ustawodawca widzi potrzebę tego ograniczenia, które w pełni koresponduje m.in. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, albo wolności i praw innych osób. Rezygnacja przez ustawodawcę z tego rodzaju granicy czasowej mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której ustalenie wyników wyborów będzie znacznie opóźnione, a nawet niemożliwe. Ustawodawca słusznie bowiem bierze pod uwagę także sytuacje szczególne, których wystąpienie może spowodować, że uzyskanie przez OKW wyników głosowania np. w jednym obwodzie głosowania za granicą albo na polskim statku morskim, z przyczyn obiektywnych będzie wymagało bardzo długiego czasu lub okaże się całkowicie niemożliwe. Może to nastąpić, jeżeli w państwie, w którym odbyło się głosowanie Polaków przebywających za granicą, np. wskutek działań wojennych, działań terrorystycznych, zamachu stanu, wystąpienia epidemii albo kataklizmu

nie będzie można ustalić wyników głosowania i sporządzić protokołu lub przekazać wyników głosowania okręgowej komisji wyborczej. Konsekwencją takiej sytuacji, jeżeli nie będzie ograniczenia czasowego na dostarczenie wyników głosowania do okręgowej komisji wyborczej, stanie się brak możliwości ustalenia wyników danych wyborów dla całego kraju. Tego rodzaju sytuacja może również nastąpić np. w związku z zatonięciem polskiego statku morskiego, na którym utworzony byłby obwód głosowania. Taka możliwość, choć w tej chwili hipotetyczna, byłaby niezwykle groźna w skutkach. Stąd też regulacja, o której mowa w art. 230 § 2 k.wyb., a także analogiczne regulacje w innych przepisach Kodeksu wyborczego, tj. art. 272 § 2, art. 314 § 2 i art. 353 § 2 są niezbędne m.in. dla zapewnienia ciągłości władzy państwowej i możliwości funkcjonowania państwa.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

s.h.

[ms]