

## POSTANOWIENIE

Dnia 12 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Elżbieta Karska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Wyborców Krzysztofa Kwiatkowskiego -  
Pakt Senacki

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych 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., oraz 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.,  
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 października 2023 r.,

**oddala skargę.**

r.g.

## UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również jako: PKW) uchwałą nr [...] z dnia 3 października 2023 r. (dalej również jako: uchwała nr [...]) ustaliła wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące 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.

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr [...] z dnia 3 października 2023 r. (dalej również jako: uchwała nr [...]) ustaliła wytyczne dla okręgowych komisji wyborczych dotyczące 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.

Pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Wyborców Krzysztof Kwiatkowski – Pakt Senacki (dalej również jako: skarżący) złożył skargę na uchwały PKW z 3 października 2023 r. nr [...] oraz nr [...].

W zakresie skargi na uchwałę PKW nr [...], skarżący wniósł o:

1. uchylenie punktu 129 uchwały nr [...] w zakresie, w jakim wyznacza kolejność czynności, tj. przewiduje wprowadzenie danych z protokołów głosowania dopiero po ręcznym sporządzeniu wszystkich trzech protokołów głosowania (Sejm, Senat, referendum);
2. uchylenie punktu 134 uchwały nr [...] w zakresie, w jakim wyznacza kolejność czynności, a mianowicie przewiduje wprowadzenie do sieci elektronicznego przekazywania danych z protokołów głosowania dopiero po podpisaniu wszystkich protokołów głosowania (Sejm, Senat, referendum).

W zakresie skargi na uchwałę PKW nr [...], skarżący wniósł o uchylenie następującego fragmentu uchwały z pkt III ppkt 5, tj.: „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 ”,

albowiem wyżej wymienione wytyczne prowadzą do uznania wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich za niebyłe.

Obydwu zaskarżonym uchwałąm PKW skarżący zarzucił:

- naruszenie art. 7, art. 62 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie uprawnienia PKW do wydania wytycznych dla okręgowych i obwodowych komisji wyborczych z rażącym naruszeniem zasady powszechnego i równego prawa obywateli RP przebywających poza granicami kraju do głosowania w wyborach parlamentarnych i udziału w referendum ogólnokrajowym przez uznanie głosów ważnie oddanych w obwodach poza granicami RP - za niebyłe,

a przez to:

- naruszenie art. 96 ust. 2 Konstytucji RP poprzez rażące naruszenie zasad powszechności i równości wyborów do Sejmu,  
- naruszenie art. 97 ust. 2 Konstytucji RP poprzez rażące naruszenie zasady powszechności wyborów do Senatu,  
- naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez rażące naruszenie zasady równego traktowania wszystkich obywateli wobec prawa,  
- naruszenie art. 26 i art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2020 r. poz. 851 oraz z 2023 r. poz. 497 i 1628 (dalej jako: u.r.o.) poprzez nieuprawnione zastosowanie odpowiednio art. 230 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497 (dalej jako: k.wyb.) w zakresie w jakim przepis ten nakazuje uzyskanie danych z wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, pod rygorem uznania głosowania za niebyłe, podczas gdy do ustalenia i przekazania danych z wyników głosowania w referendum ogólnokrajowym nie znajduje odpowiedniego zastosowania art. 230 § 2 k.wyb., zaś skarżone

uchwały nr [...] i nr [...] zostały podjęte niezgodnie z dyspozycją art. 26 ust. 1 i ust. 2 u.r.o., która reguluje odrębnie termin na przesłanie przez przewodniczącego komisji obwodowej do komisarza wyborczego właściwego dla miasta W. egzemplarza protokołu głosowania w obwodzie, to jest niezwłocznie, lecz bez limitu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 230 § 2 k.wyb.

W odpowiedzi na skargę na uchwały, PKW wyraziła opinię, że są one bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlegała oddaleniu.

Zgodnie z art. 161a § 1 zd. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r., 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. z 2020 r., 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.

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. z 2007 r. 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, umożliwi 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., sygn. akt 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 niehipotetycznie 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 aby była możliwa prokonstytucyjna wykładnia art. 230 § 2 k.wyb. musi być ona 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 rozstrzygnięciu 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 przeprowadzenie 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. Należą do nich przede wszystkim zdarzenia faktyczne, które pomimo zorganizowania obwodu wyborczego zagranicą, wskutek nagłej decyzji państwa przyjmującego, lub nawet bez niej, ale z uwagi na stan zagrożenia, sprawią iż do przeprowadzenia wyborów nie dojdzie. Przykładowo wydaje się mocno zagrożone przeprowadzenie głosowania w Izraelu (1 obwód) i Libanie (2 obwody wyborcze) itp. – zob. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 września 2023 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2023 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz.U. z 2023 r. poz. 1884).

Z uwagi na istotę rzeczy i zależność od działań obcego państwa oraz zdarzeń faktycznych zapewnienie głosowania za granicą to jedynie wyraz dobrej woli państwa wobec obywatela, który ma pełne prawo konstytucyjne głosować w kraju, a przebywając za granicą z prawa tego nie może w sposób zwyczajny skorzystać. Nadzwyczajna możliwość przeprowadzenia głosowania za granicą (a nie obowiązek Państwa organizacji wyborów w tym zakresie) jest przewidziana w przepisach rangi ustawowej (art. 14 k.wyb.), zakres realizacji pozostawiony do dyskrecjonalnej decyzji Ministra Spraw Zagranicznych, zaś rzeczywista realizacja w konkretnej sytuacji zagranicznej do decyzji służby konsularnej (art. 34 pkt 20 i art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1329). Konsul, zgodnie z tymi przepisami, może odmówić wykonania czynności, jeżeli jej wykonanie mogłoby stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia jego lub innych osób lub mogłoby wywołać poważną szkodę.

Przepis art. 230 k.wyb. w sposób praktyczny wpisuje się w ten schemat. 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.

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.

Oczywiście ryzyko wystąpienia takich szczególnych zdarzeń w dniu wyborów jest niewielkie, aczkolwiek 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. Należy tym samym uznać, że jego użycie – oczywiście w sytuacjach szczególnych, związanych z obiektywnie ustalonymi wydarzeniami za granicą, postrzeganymi przez pryzmat specyfiki służby konsularnej koresponduje z treścią art. 35 ust. 2 pkt. 1 i 2 pr. konsul. W gruncie rzeczy art. 230 k.wyb. precyzuje (poprzez dookreślenie terminu) działanie konsula, które i tak mogłoby mieć miejsce w sytuacji, w której konieczne byłoby zastosowanie art. 35 pr. konsul. i rezygnacja z czynności wyborczych z uwagi na konieczność podjęcia priorytetowych działań z zakresu ochrony konsularnej. 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 wieloletnich doświadczeń zarówno teoretyków, jak i praktyków, czyli 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. Ma to na celu wyłącznie ułatwienie członkom obwodowych komisji wyborczych prawidłowego i sprawnego wykonania poszczególnych zadań wyborczych. W przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu przeprowadzanych samodzielnie 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. Ma to na celu sprawne ustalenie wyników głosowania i sporządzenia protokołów głosowania. Trzeba mieć świadomość, że 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 [...]). Przyjęcie innego modelu postępowania prowadziłoby do przyjęcia, 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 je swoją pieczęcią i dopiero wówczas przystąpić do ustalenia wyników głosowania i 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 spakować dokumenty dotyczące wyborów do Sejmu i do Senatu, opisać je i opieczętować 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 referendum.

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.

Należy także podkreślić, że lokale, w których przeprowadzane jest głosowanie są tylko doraźnie wykorzystywane jako siedziby obwodowych komisji wyborczych, a na co dzień wykorzystywane są w innym celu. Zatem gdyby obwodowa komisja wyborcza miała przed ustaleniem wyników głosowania w referendum ustalić wyniki w wyborach do Sejmu i do Senatu i wprowadzić dane z protokołów głosowania do sieci elektronicznego przekazywania danych, musiałaby wcześniej spakować i zabezpieczyć wszystkie dokumenty z wyborów i referendum oraz przenieść je do pomieszczenia, w którym znajduje się komputer. Wszystko to wiązałoby się z wydłużeniem ustalania wyników głosowania w obwodzie i podaniem ich do publicznej wiadomości. Jak bowiem wynika z pkt 158 wytycznych „[w] każdym etapie prac w aplikacji, oprócz operatora informatycznej obsługi komisji, powinni brać udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy pomieszczenie, w którym swoje obowiązki wykonuje operator informatycznej obsługi komisji, znajduje się w innym pomieszczeniu przynależnym do lokalu wyborczego”.

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 nieprzeprowadzaniem 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. Z pewnością można znaleźć osoby, dla których kolejność wykonywania czynności przez obwodową komisję wyborczą powinna być inna, a może nawet takie, które uznają, że ważniejsze są wyniki referendum ogólnokrajowego, bowiem mają wpływ na głosowanie w całym kraju, podczas gdy głosowanie za granicą w wyborach do Sejmu i do Senatu odbywa się wyłącznie na listy kandydatów na posłów w okręgu wyborczym nr [...] i na kandydatów na senatora w okręgu wyborczym nr [...], a zatem mają wpływ na wynik wyłącznie w tych okręgach wyborczych. Niezależnie od tego rodzaju subiektywnych ocen PKW musi ustalać sposób wykonywania zadań obwodowych komisji wyborczych zgodnie z prawem oraz by zagwarantować sprawne wykonanie zadań komisji.

Należy także zauważyć, że zasady i tryb przekazywania OKW w W. [...], właściwej dla dzielnicy [...] 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 227/2023 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 (np. trzęsienie ziemi, powódź, tsunami), 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.

Podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym we wskazanych wyżej przypadkach nieuwzględnione byłyby wyniki wyłącznie z jednego obwodu głosowania, a w skrajnych przypadkach z kilku obwodów, natomiast przyjęcie propozycji skarżącego oznaczałoby niemożność ustalenia wyników głosowania i wyborów w całym kraju. Przywołane przepisy Kodeksu wyborczego są ustanowione właśnie z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa, o czym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. ze względu na konieczność zapewnienia możliwości m.in. ustalenia wyników wyborów w okręgu wyborczym, podania przez PKW wyników wyborów w kraju, a w dalszej konsekwencji zebrania się Sejmu RP i Senatu RP. Sąd Najwyższy zauważa także, że nieuprawnione jest powoływanie się przez skarżącego, w kontekście rzekomego zagrożenia dla ustalenia wyników głosowania w terminie, o którym mowa w art. 230 § 2 k.wyb., na wprowadzoną nowelizacją z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497, z późn. zm.). Ustawodawca bowiem zmienił jedynie rangę aktu prawnego, z którego wynika ustalony obowiązek postępowania obwodowej komisji wyborczej



(z wiążących wytycznych na ustawę), lecz nie zmienił obowiązujących w tym zakresie zasad.

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

[ms]

[ał]