



Sprawdzanie list podpisów: każda komisja ma inne standardy

Raport z rejestracji kandydatur w wyborach do Sejmu i Senatu 15.10.2023 oraz w wyborach samorządowych 7.04.2024

Raport sporządzony 22 marca 2024

Obserwatorzy: Marek Epler, Jolanta Iwan, Andrzej Maliński, Stanisław Rok, Marcin Skubiszewski, Ludmiła Szymaniak.

Redakcja: Marcin Skubiszewski

Zachęcamy do czytania również innego naszego raportu, który dotyczy podobnych kwestii: [Przedterminowe Wybory Prezydenta Rudy Śląskiej, 11.09.2022, Raport po pierwszej turze](#)

1 Nasze spostrzeżenia w skrócie

Przed wyborami do Sejmu i Senatu zarządzonymi na 15 października 2023 przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej zakazał mężom zaufania i obserwatorom społecznym obserwowania czynności komisji wyborczych, które poprzedzają wybory. W ten sposób udaremniono akcję obserwacyjną, którą Obserwatorium Wyborcze przygotowało wspólnie z Komitetem Obrony Demokracji i która miała dotyczyć sprawdzania podpisów poparcia wyborców na rzecz kandydatów do Senatu i list kandydatów do Sejmu. Zakaz obserwacji został uchylony przez Sąd Najwyższy w składzie neosędziów (postanowienia I NSW 14/23 oraz I NSW 15/23), ale za późno, kiedy weryfikacja podpisów była już zakończona. Skutkiem tego Obserwatorium Wyborcze nie jest w stanie ustalić, czy uchwały komisji wyborczych o rejestracji lub odmowie rejestracji kandydatów i list kandydatów zostały podjęte prawidłowo.

Szczególnie istotne pytania dotyczą trzech komitetów wyborczych: Bezpartyjni Samorządowcy, Polska Jest Jedna oraz Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców. W przypadku dwóch pierwszych komitetów, komisje wyborcze pozytywnie zweryfikowały podpisy wyborców w co najmniej 21 okręgach sejmowych, co otwarło tym komitetom drogę do rejestracji kandydatów we wszystkich okręgach sejmowych. Trzeci komitet takiej weryfikacji nie uzyskał. Żaden z tych trzech komitetów nie miał realnych szans na uzyskanie mandatów, jednak kandydaci do Sejmu z tych komitetów byli zdolni odbierać głosy innym kandydatom i w ten sposób ich obecność wpływała na wynik wyborów. Z tej przyczyny prowadzenie

postępowania, które decyduje o rejestracji list tych komitetów, w sposób nietransparentny stanowi oszustwo wyborcze.

Komitet wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w praktyce pozbawiony drogi odwoławczej po odmowie rejestracji list kandydatów do Sejmu: W przypadku tego komitetu okręgowe komisje wyborcze zweryfikowały pozytywnie podpisy wyborców w 17 okręgach sejmowych. Aby komitet uzyskał prawo do rejestracji kandydatów we wszystkich okręgach sejmowych, potrzebował jeszcze pozytywnej weryfikacji w dowolnych czterech okręgach. Było to możliwe, gdyż otwarta jest droga odwoławcza (do PKW, potem do Sądu Najwyższego), ale PKW i neosędziowie Sądu Najwyższego przyjęli taką interpretację kodeksu wyborczego, że aby po odwołaniach uzyskać rejestrację list we wszystkich okręgach, komitet wyborczy musi z góry przewidzieć, w przypadku których okręgów jego odwołania zostaną uwzględnione.

Pokłosie zakazu obserwacji i jego uchylecia: Postanowienie neosędziów I NSW 14/23 zawiera ważne dodatkowe rozstrzygnięcie, a mianowicie uznaje, że organizacje, które w ramach kampanii referendalnej mają uprawnienia z art. 44 ustawy o referendum ogólnokrajowym (w tym Obserwatorium Wyborcze), mają legitymację do składania skarg na wytyczne PKW. Ta legitymacja skargowa została następnie potwierdzona w postanowieniu I NSW 70/23 i zanegowana w postanowieniu I NSW 73/23 (trzy postanowienia wydane przez trzy różne składy neosędziów; w składzie, który zanegował naszą legitymację skargową, orzekał Aleksander Stępkowski, były podsekretarz stanu w rządzie Prawa i Sprawiedliwości, były prezes zarządu Ordo Iuris). Ostatnio neosędzia Joanna Lemańska, która nielegalnie pełni funkcję prezesa Sądu Najwyższego, skierowała do składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego pytanie prawne o istnienie tej legitymacji skargowej.

Na stronach internetowych PKW uchwała zakazująca obserwowania czynności poprzedzających wybory nadal figuruje, bez wzmianki o tym, że została ona uznana za niezgodną z prawem.

Podczas kampanii przed wyborami samorządowymi zarządzonymi na 7 kwietnia 2024 r. PKW uchwaliła regulamin terytorialnych komisji wyborczych, którego treść wskazywała, że zakaz obserwacji czynności poprzedzających wybory nadal jest w mocy. Jeden z komitetów wyborczych zaskarżył tę uchwałę, jednak skarga została odrzucona (uznana za niedopuszczalną) przez neosędziów.

Pomimo powyższych okoliczności, Obserwatorium Wyborcze obserwowało sprawdzanie podpisów poparcia dla list kandydatów w wyborach do rad samorządowych. Nasze prawo do obecności nie było podważane, natomiast odnotowaliśmy, że komisje zachowywały się niespójnie w dwóch kluczowych kwestiach: niektóre komisje sprawdzały zgodność list podpisów z Centralnym Rejestrem Wyborców (CRW), a inne – nie; niektóre komisje pozwalały nam na obserwację ich pracy bez ograniczeń, a inne nie pozwalały nam na patrzenie na listy podpisów „bo RODO” (naszym zdaniem niesłusznie).

Ponadto odnotowaliśmy kilka rażąco nieprawidłowych działań komisji, m.in. przyjmowanie arkuszy podpisów, na których nie widniał numer okręgu wyborczego (a więc wiadomo, że wyborcy podpisywali na ślepo, nie wiedząc, co dokładnie popierają; Wojewódzka Komisja Wyborcza w Warszawie); decyzję, aby nie donosić do prokuratury na sfalszowane podpisy poparcia, które komisja wykryła (Wojewódzka Komisja Wyborcza w Szczecinie).

2 Ostrzeżenie: byliśmy zaangażowani w kampanię referendalną

Obserwatorium Wyborcze jest organizacją niepartyjną; nie jesteśmy związani z żadną partią polityczną i nie popieramy żadnej partii. Jednak nasze cele statutowe, które obejmują m.in. działania zmierzające do pełnego i skutecznego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego w Polsce oraz podtrzymywanie tradycji narodowej w zakresie polskiej tradycji ustrojowej, są związane z polityką. Nie jesteśmy apolityczni, mimo że jesteśmy niepartyjni. Dlatego wzięliśmy udział w kampanii referendalnej, w ramach której propagowaliśmy odmowę uczestnictwa w referendum. Daliśmy temu wyraz m.in. w spotach radiowych i telewizyjnych emitowanych na nasze zlecenie przez Polskie Radio i TVP, w sądowym postępowaniu w trybie referendalnym (podobnym do trybu wyborczego), w ramach którego udało nam się zmusić Przemysława Czarnka do sprostowania słów, które – w naszym odczuciu – były uwłaczające dla państwa polskiego. Wytoczyliśmy w Sądzie Najwyższym trzy postępowania, które zmierzały do skorygowania bezprawnych działań Państwowej Komisji Wyborczej – tu znów działaliśmy jako strona zaangażowana w proces referendalny, która nie ogranicza się do bycia biernym obserwatorem.

3 Zasady dotyczące podpisów poparcia i ich sprawdzania

3.1 Wymogi dotyczące arkuszy podpisów

Aby zarejestrować listę kandydatów do Sejmu, komitet wyborczy musi złożyć w okręgowej komisji wyborczej arkusze zawierające odręczne podpisy poparcia dla komitetu od co najmniej 5000 wyborców zamieszkałych w tym okręgu¹.

Komitet wyborczy, który w 21 okręgach zarejestrował listy kandydatów do Sejmu składając podpisy 5000 wyborców z każdego okręgu, ma prawo zarejestrować listy w pozostałych okręgach bez podpisów poparcia (okręgów jest łącznie 41).

Aby zarejestrować kandydata do Senatu, komitet wyborczy musi złożyć w okręgowej komisji wyborczej arkusze zawierające podpisy co najmniej 2000 wyborców zamieszkałych w danym okręgu, którzy poparli komitet i kandydata. Przypomnijmy, że w wyborach do Senatu okręgów jest łącznie 100. W przypadku Senatu nie ma żadnej możliwości zarejestrowania kandydata bez 2000 podpisów wyborców.

Aby zarejestrować listę kandydatów do rady samorządowej, komitet wyborczy musi złożyć we właściwej terytorialnej komisji wyborczej arkusze zawierające odręczne podpisy poparcia dla komitetu od co najmniej

- 25 wyborców w przypadku rady gminy do 20 tys. mieszkańców (w takiej gminie obowiązują jednomandatowe okręgi wyborcze, w tym przypadku na liście kandydatów figuruje tylko jeden kandydat),

¹ Art. 209 § 1 i 210 § 1 kodeksu wyborczego mówią o poparciu dla listy kandydatów, ale w rzeczywistości wyborcy popierają komitet wyborczy: na arkuszach poparcia podpisanych przez wyborców figuruje jedynie nazwa komitetu, nie nazwiska kandydatów; często lista kandydatów jest ostatecznie ustalana, kiedy zbieranie podpisów jest już w toku.

- 150 wyborców w przypadku rady gminy (wszystkie pozostałe przypadki), rada miasta (w tym miasta na prawach powiatu), rada dzielnicy Warszawy,
- 200 wyborców w przypadku rady powiatu,
- 300 wyborców w przypadku sejmiku wojewódzkiego.

W przypadku wyborów samorządowych, podpisy mogą pochodzić od wszystkich wyborców zamieszkałych w danej jednostce samorządu terytorialnego, a nie tylko z danego okręgu. Np. dowolny mieszkaniec Warszawy może poprzeć swoim podpisem dowolną listę kandydatów do rady Warszawy, niezależnie od tego, którego okręgu ta lista dotyczy.

Powyższa reguła pozwala jednemu wyborcy na poparcie kilku (ewentualnie nawet wszystkich) list kandydatów zgłaszanych przez dany komitet wyborczy. Takiej możliwości nie ma ani w wyborach do Sejmu, ani w wyborach do Senatu – tu wyborca może poprzeć tylko listę (odpowiednio: kandydata) z okręgu, w którym mieszka (wyborca może też jednocześnie poprzeć listy lub kandydatów wystawiane przez różne komitety wyborcze – ta możliwość istnieje zarówno w wyborach do Sejmu i Senatu, jak i w wyborach do rad samorządowych).

Kodeks wyborczy precyzuje treści, które powinien zawierać arkusz podpisów. W szczególności, obok każdego podpisu wyborcy powinny być czytelnie wpisane jego imię, nazwisko, adres zamieszkania i numer PESEL oraz data udzielenia poparcia (adres musi być taki, jak ten ujęty w Centralnym Rejestrze Wyborców; data nie może poprzedzać dnia, w którym PKW przyjęła zawiadomienie o powstaniu danego komitetu wyborczego). Ponadto na arkuszu podpisów powinny widnieć nazwa komitetu wyborczego, nazwa organu, którego dotyczą wybory (Sejm, Senat lub konkretna rada samorządowa), numer okręgu i datę wyborów. W przypadku wyborów do Senatu, arkusz powinien też zawierać imię i nazwisko popieranego kandydata (w przypadku rady gminy nie ma takiego wymogu, nawet jeśli w danej gminie wybory, podobnie jak w przypadku Senatu, są oparte na jednomandatowych okręgach wyborczych).

Wśród czynności, które okręgowa komisja wyborcza wykonuje w związku z rejestracją kandydatów i ich list, sprawdzanie arkuszy podpisów jest najtrudniejsze i wzbudza najwięcej kontrowersji. Przyczyny tego stanu rzeczy opisane są w kolejnym podrozdziale.

3.2 Jak sprawdzane są listy podpisów

Reguły, według których komisje wyborcze sprawdzają podpisy poparcia, w przypadku wyborów samorządowych są nieco inne niż w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu. Skąd te różnice? Obserwatorium Wyborcze nie widzi ich uzasadnienia. Można się obawiać, że różnice są efektem niechlujstwa ustawodawcy: kodeks wyborczy powstał przez sklejenie razem kilku różnych ordynacji wyborczych, w których podobne kwestie były czasami rozwiązywane tak samo, a czasami – inaczej. Możemy się domyślać, że sklejjąc razem różne ustawy, ustawodawca nie wszystko ujednolicił.

Art. 217 § 1 kodeksu wyborczego, który dotyczy wyborów do Sejmu i do Senatu, stanowi, co następuje:

W razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych w oparciu o dane zawarte w Centralnym Rejestrze Wyborców lub sprawdzenia wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, a w miarę potrzeby występuje o

wyjaśnienia wyborców. O wszczęciu postępowania wyjaśniającego zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę.

Art. 430 § 1, który dotyczy wyborów do rad samorządowych, stanowi, co następuje:

Jeżeli gminna komisja wyborcza stwierdzi, na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, a w razie potrzeby również wyjaśnień wyborców, że zgłoszenie nie uzyskało wymaganego w myśl art. 427 poparcia wyborców, wówczas odmawia jego przyjęcia, wskazując stwierdzone wady, i zwraca zgłoszenie osobie zgłaszającej listę.

(ten przepis dotyczy bezpośrednio wyborów do rad gmin; do wyborów innych rad samorządowych stosuje się go odpowiednio wówczas właściwa komisja wyborcza, to, odpowiednio, komisja powiatowa, wojewódzka lub (w Warszawie) dzielnicowa)

Najistotniejsza różnica między tymi dwoma przepisami polega na tym, że pierwszy z nich każe korzystać z dokumentów urzędowych jedynie w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych, natomiast drugi nie reguluje korzystania z nich: mówi co prawda, co należy zrobić w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na podstawie dokumentów, ale nie mówi, czy w ogóle należy tych nieprawidłowości szukać.

Tych przepisów nie da się prawidłowo stosować, z następujących przyczyn.

Po pierwsze, przepis dotyczący wyborów do Sejmu i Senatu każe korzystać z Centralnego Rejestru Wyborców i innych urzędowych dokumentów jedynie w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych, ale nie wiadomo, w jaki sposób okręgowa komisja wyborcza mogłaby powziąć takie wątpliwości nie korzystając z rejestru ani z dokumentów.

Po drugie (dotyczy obu przepisów), korzystanie z pomocy biegłego (w szczególności grafologa) nie jest w ogóle ustawowo przewidziane i w praktyce nigdy nie ma miejsca. Grafolog mógłby na przykład ocenić, czy podpisy poparcia, rzekomo pochodzące od wielu wyborców, nie zostały sporządzone tą samą ręką. Mógłby również ocenić, czy dostarczono oryginalne podpisy poparcia, czy też kopie pochodzące z drukarki. Faktycznie komisje wyborcze niekiedy czynią ustalenia tego rodzaju, ale nie wiadomo, jak: w ustaleniach nie uczestniczy nikt, kto ma w tej dziedzinie potwierdzone oficjalnie wiedzę i doświadczenie.

Po trzecie (dotyczy obu przepisów), stosowanie metod statystycznych nie jest przewidziane ustawowo. Orzecznictwo Sądu Najwyższego każe komisjom wyborczym wskazywać konkretne nieprawidłowości towarzyszące konkretnym podpisom – a więc, przynajmniej w domyśle, nie dopuszcza możliwości odrzucenia listy kandydatów w oparciu o rozumowanie o charakterze statystycznym. Co to oznacza? Na przykład, jeśli komitet wyborczy dostarczył 10 000 podpisów, a wymaganych jest co najmniej 5000, to, aby odmówić rejestracji listy, okręgowa komisja wyborcza musi stwierdzić nieprawidłowości towarzyszące co najmniej 5001 podpisom – dopiero wtedy komisja może przyjąć, że dostarczono jej mniej niż 5000 podpisów prawidłowych. Jeśli, na przykład, komisja sprawdzi 100 losowo wybranych podpisów i 90% z nich okaże się wadliwych, to rozumowanie statystyczne pozwala stwierdzić w sposób praktycznie pewny, że łącznie jest mniej niż 5000 prawidłowych podpisów – ale takiego rozumowania nie wolno stosować, a ponadto komisja nie korzysta z biegłego matematyka, który by takie rozumowanie przeprowadził.

Po czwarte, wystąpienie o wyjaśnienia wyborców, mimo że przewidziane przez oba omawiane tu przepisy, w praktyce nie jest nigdy stosowane, gdyż komisje nie mają na to ani czasu, ani zasobów (aby taka weryfikacja miała sens, należałoby odwiedzić wielu wyborców). Innymi

słowy: gdy są wątpliwości, czy dany wyborca rzeczywiście udzielił poparcia, to w praktyce nigdy nie zdarza się, żeby komisja spytała tego wyborcę o potwierdzenie.

Fakt, że art. 217 § 1 kodeksu wyborczego, który dotyczy wyborów do Sejmu i Senatu, nie jest prawidłowo stosowany, znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu misji obserwacyjnej OBWE po poprzednich wyborach do Sejmu i Senatu (2019)²:

Mimo wcześniejszego zalecenia ODIHR nadal brakuje jasnych wytycznych dotyczących weryfikacji podpisów pod listami poparcia.

[...]

[...] okręgowe komisje wyborcze mają swobodę decydowania, na ile szczegółowo będą badać dane na listach poparcia, a ich praktyki w tym względzie są zróżnicowane.

[...]

Przedstawiciele okręgowych komisji wyborczych poinformowali ODIHR LEOM o różnych trybach i zakresie kontroli ważności podpisów popierających.

[...]

Należy opracować jasne instrukcje i procedury weryfikacji podpisów popierających, mając na celu zapewnienie konsekwentnego stosowania przepisów prawa.

Ostatnie zdanie jest rekomendacją obserwatorów skierowaną do władz polskich. Rekomendacja ta nie została zrealizowana.

4 Zakaz obserwowania (wybory do Sejmu i Senatu)

4.1 Obserwatorzy niedopuszczeni do pierwszych posiedzeń okręgowych komisji wyborczych

Przed wyborami do Sejmu i Senatu, na 29 sierpnia zwołano pierwsze posiedzenia nowo powołanych okręgowych komisji wyborczych. Obserwatorium Wyborcze wysłało obserwatorów na posiedzenia pięciu komisji: w Koszalinie, w Białymstoku, w Szczecinie i w Warszawie (dwie komisje).

W Szczecinie delegatura KBW przekazała naszemu obserwatorowi pocztą elektroniczną czas i miejsce pierwszego posiedzenia komisji. Dwoje obserwatorów, w tym jeden z Obserwatorium Wyborczego, zostało wpuszczonych na posiedzenie. Dyrektor delegatury KBW będący sekretarzem komisji Waldemar Gorzycki oraz przewodniczący komisji Tomasz Czapiewski traktowali obserwatorów uprzejmie. Obserwatorzy zostali zaproszeni do siedzenia przy wspólnym stole z członkami komisji. Komisja wyborcza odpowiadała na ich pytania.

W Białymstoku podczas rozmowy telefonicznej o godzinie 9 rano delegatura KBW poinformowała naszego obserwatora o czasie pierwszego posiedzenia komisji wyborczej (16:00), ale odmówiła poinformowania o miejscu tego posiedzenia i poinformowała

² Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 13 października 2019. Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów. Sprawozdanie końcowe. OSCE, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). Warszawa, 14 lutego 2020 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/448417.pdf>

obserwatora, że nie ma on prawa obserwować posiedzenia, gdyż obserwatorzy mogą obserwować pracę komisji dopiero w dniu głosowania. O godz. 15:30 nasz obserwator uzyskał jednak w sekretariacie delegatury KBW informację o miejscu posiedzenia. Udał się tam wraz z reporterami TVN24 (przedtem opisał całą sytuację reporterom). Przed rozpoczęciem posiedzenia pracownica delegatury KBW nie chciała wpuścić obserwatora do sali, jednak w chwili rozpoczęcia posiedzenia on tam wszedł. Kilku członków komisji próbowało go wyprosić powołując się na regulamin komisji, co obserwator zignorował, informując ich, że popełniają przestępstwo urzędnicze. W końcu pozwolono obserwatorowi pozostać w sali podczas posiedzenia.

Nasz obserwator dodaje: „Sądzę, że duże wrażenie na obu urzędnikach wywołała obecność TVN24, która filmowała, jak wyglądało moje wejście na salę obrad (choć urzędnicy tego nie widzieli), ale sama obecność kamery TV za drzwiami skłoniła ich do zmiany zdania.”

W Koszalinie naszemu obserwatorowi odmówiono prawa do obecności na posiedzeniu komisji. Przewodnicząca komisji uzasadniała to wykładnią ustawy pochodzącą od PKW i od KBW.

W Warszawie przewodniczący zarządu Obserwatorium Wyborczego, działając jako obserwator społeczny innej organizacji, udał się na pierwsze zebrania dwóch komisji okręgowych, Warszawa I (okręg wyborczy do Sejmu nr 19) i Warszawa II (okręg nr 20), które miały się odbyć jedno po drugim. Dyrektor delegatury KBW i przewodniczący komisji Warszawa I odmówili mu wstępu na posiedzenia. Dyrektor twierdził, że otrzymał w tej sprawie wiadomość elektroniczną z KBW (nie powiedział, od kogo konkretnie). Następnie dyrektor w obecności obserwatora rozmawiał przez telefon z Magdaleną Pietrzak (sekretarz PKW). Po rozmowie podtrzymał swoją decyzję. Obserwator dalej odmawiał opuszczenia lokalu delegatury. Dyrektor wezwał policję. Dyskusja, która wywiązała się po przyjeździe policji, była surrealistyczna: dyrektor i obserwator tłumaczyli swoje racje policjantom, których misją nie jest rozstrzyganie sporów dotyczących wyborów i którzy nie znają szczegółów prawa wyborczego, a więc nie rozumieli, kto może mieć rację w sporze. Rozmowy z udziałem policji zostały nagrane przez policję. Następnie obserwator opuścił lokal razem z policją.

4.2 Pismo przewodniczącego PKW zakazujące obserwacji przed dniem wyborów

30 sierpnia przewodniczący PKW rozesłał do okręgowych komisji wyborczych pismo ZPOW.713.6.2023³, które zaczyna się od następujących słów:

Państwowa Komisja Wyborcza informuje, że osoby pełniące funkcję męża zaufania albo obserwatora społecznego przy okręgowej komisji wyborczej uprawnione są do obserwowania wyłącznie wykonywanych przez tę komisję czynności związanych z przyjmowaniem protokołów głosowania, ustaleniem wyników głosowania i wyników wyborów oraz sporządzeniem protokołów. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują uprawnienia dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych do obserwacji innych czynności okręgowej komisji wyborczej, niż wskazane wyżej, które wynikają z art. 103b Kodeksu wyborczego. [...]

3 Pismo opublikowane 31.08 w internecie pod tytułem *Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych* <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-uprawnien-mezow-zaufania-i-obserwatorow-spoeczny>

Słowa „Państwowa Komisja Wyborcza informuje” oznaczają, że pismo wysłane zostało przez przewodniczącego w imieniu PKW, a nie tylko w imieniu własnym. Z drugiej strony ani pismo, ani inne dokumenty nie wskazują, żeby PKW uchwaliła treść pisma lub zezwoliła przewodniczącemu na jego wysłanie.

4.2.1 Efekt pisma ZPOW.713.6.2023

1 września obserwator Obserwatorium Wyborczego nie został wpuszczony na posiedzenie Okręgowej Komisji Wyborczej w Szczecinie, mimo że trzy dni wcześniej obserwatorzy zostali tam wpuszczeni na posiedzenie prowadzone w tym samym składzie. Przewodniczący komisji uzasadniał swoje nowe stanowisko omawianym tu pismem, a to, że poprzednio obserwatorów wpuszczono, wyjaśnił tym, że była to wyjątkowa sytuacja, posiedzenie organizacyjne.

Na skutek omawianego tu pisma Obserwatorium Wyborcze oraz Komitet Obrony Demokracji zrezygnowały z obserwacji sprawdzania podpisów poparcia (taka obserwacja była planowana na dość dużą skalę, z kilkudziesięcioma obserwatorami).

4.2.2 Skarga na pismo ZPOW.713.6.2023

1 września Obserwatorium Wyborcze oraz Komitet Wyborczy Wyborców Krzysztof Kwiatkowski – Pakt Senacki złożyły w Sądzie Najwyższym skargi na omawiane tu pismo. W obu skargach wnoszono o uchylenie uchwały PKW wyrażonej w piśmie lub, alternatywnie, o stwierdzenie, że PKW nie przyjęła w drodze uchwały wytycznych zawartych w tym piśmie i że pismo to zostało napisane z naruszeniem prawa i jest bezskuteczne. Obie skargi opierały się w pierwszym rzędzie na art. 103b § 1 pkt 1 oraz 103c § 2 kodeksu wyborczego, z których jednoznacznie wynika prawo do obserwowania prac okręgowych komisji wyborczych. Zgodnie z pierwszą z tych jednostek redakcyjnych (art. 103b § 1 pkt 1), mąż zaufania ma prawo

być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony, w szczególności być obecny przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników, o których mowa w art. 173, oraz sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych;

Druga jednostka redakcyjna (art. 103c § 2) stanowi:

Do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba.

Dodatkowo, skargi opierały się na art. 3 protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który przewiduje prawo do wolnych wyborów do ciała ustawodawczego. Skargi wyjaśniały, że prawo do obserwowania prac okręgowych komisji wyborczych, których skład nie jest pluralistyczny, wynika z interpretacji tego artykułu przyjętej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz z podręcznika Komisji Weneckiej.

Legitymacja komitetu wyborczego do złożenia takiej skargi wynikała z tego, że art. 161a § 1 kodeksu wyborczego przyznaje tu legitymację każdemu komitetowi wyborczemu. Nie było w tej kwestii poważnych wątpliwości. W przypadku Obserwatorium Wyborczego, legitymacja do złożenia skargi opierała się na fakcie, że organizacja ta jest podmiotem uprawnionym z art. 48 ustawy o referendum ogólnokrajowym (była uprawniona do udziału w kampanii referendalnej

w programach radiowych i telewizyjnych). Art. 92 ust. 1 tej ustawy każe stosować odpowiednio kodeks wyborczy w przypadku referendum, a – jak wyjaśniono to w skardze Obserwatorium Wyborczego – analogia między podmiotami uprawnionymi z art. 48 ustawy o referendum ogólnokrajowym a komitetami wyborczymi z kodeksu wyborczego powoduje, że odpowiednie stosowanie kodeksu wyborczego do referendum polega m.in. na przyznaniu podmiotom uprawnionym z art. 48 legitymacji do składania skarg, która na mocy kodeksu wyborczego przysługuje komitetom wyborczym.

4.2.3 Postanowienia neosędziów

Ostrzeżenie: Niniejszy rozdział relacjonuje postanowienia sądu w sprawach, w których byliśmy zaangażowani. Pomimo zaangażowania, staramy się zrelacjonować obiektywnie te postanowienia.

7 września Sąd Najwyższy w składzie trzech neosędziów wydał postanowienia I NSW 14/23⁴ oraz I NSW 15/23⁵. Neosędziowie uznali, że Obserwatorium Wyborcze ma legitymację do złożenia skargi i że obie skargi są zasadne.

Kluczowe stwierdzenia uzasadnienia postanowienia I NSW 14/23 (postanowienie I NSW 15/23 jest identyczne, z tym że kwestia legitymacji do złożenia skargi nie jest w nim omówiona):

Wpisanie w istotę Rzeczypospolitej Polski zasady demokracji 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 zakwestionowania demokratycznego charakteru samego państwa.

[...]

Zważywszy więc na zasadę prokonstytucyjnej wykładni ustawy przyjąć należy, że w przypadku referendum prawo do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW przysługuje również podmiotom uprawnionym, o których mowa w art. 48 ust. 1 [ustawy o referendum ogólnokrajowym]

Legitymacja procesowa skarżącego do wniesienia skargi nie budzi wątpliwości.

[...]

[...] dla zaskarżonego instrumentu prawnego ustawa przewiduje wyłącznie formę uchwały, Jednocześnie [...] określony w ustawie tryb dla podjęcia przez Komisję uchwały nie został dochowany

[...]

[...] zarówno mąż zaufania, jak i obserwator społeczny ma prawo być obecny podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony

[...]

4 <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20nsw%2014-23.pdf>

5 <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20nsw%2015-23.pdf>

Kontroli nie poddaje się natomiast drugi z podniesionych w skardze zarzutów. tj. naruszenie art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Postanowienia te są satysfakcjonujące dla Obserwatorium Wyborczego, z jednym wyjątkiem: neosędziowie stwierdzili (naszym zdaniem – niesłusznie), że nasze zarzuty oparte na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka były źle sformułowane i z tego powodu nie poddawały się kontroli sądu. Ten ostatni punkt nie ma dużego znaczenia, gdyż i tak w pełni wygraliśmy sprawę.

Postanowienia oparte są na rozumowaniach prawnych, w których kluczową rolę odgrywa przestrzeganie podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa zapisanych w Konstytucji.

Wszystko to zawarte zostało w postanowieniu wydanym przez neosędziów, którzy, przypomnijmy, w myśl uchwały połączonych izb Sądu Najwyższego BSA I-4110-1/20 z dnia 23 stycznia 2020 r. nie są uprawnieni do orzekania.

4.2.4 Efekty postanowienia neosędziów

Kiedy zapadły wyżej wskazane postanowienia, weryfikacja podpisów poparcia była już zakończona. Zwycięstwo w Sądzie Najwyższym nastąpiło więc zbyt późno, aby mieć najważniejszy dla Obserwatorium Wyborczego skutek praktyczny i umożliwić obserwację sprawdzania podpisów.

Przewodniczący Obserwatorium Wyborczego obserwował potem jedno posiedzenie okręgowej Komisji Wyborczej Warszawa II, na którym był chłodno i nieuprzejmie przyjęty przez osoby, które wcześniej odmówiły mu tam dostępu (na tym posiedzeniu nie weryfikowano podpisów, gdyż to zostało zrobione wcześniej).

PKW na swoich stronach internetowych opublikowała swoją odpowiedź na skargę Obserwatorium Wyborczego. Tytuł publikacji: *Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie skarg dotyczących pisma PKW przekazanego Okręgowym Komisjom Wyborczym w ramach sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego i zawierającego stanowisko Komisji zajmowane od lat.* (sic)⁶, natomiast nie opublikowała ani postanowień SN w tej sprawie, ani żadnych informacji o tych postanowieniach. Pismo POW.713.6.2023 nadal znajduje się na stronach PKW i nie zostało opatrzone adnotacją o postanowieniach, które uznały je za sprzeczne z prawem.

Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych wydane przez PKW 25 września 2023⁷ mówią, że mężowie zaufania mają prawo w szczególności być obecni podczas wszystkich czynności komisji wyborczej, do której zostali wyznaczeni (punkt 8, podpunkt 2). Ta reguła dotyczy też obserwatorów społecznych.

A więc, podsumowując: PKW w końcu wzięła pod uwagę postanowienia SN z 7 września, ale zrobiła to w taki sposób, że w opublikowanych przez nią dokumentach nigdzie nie figuruje informacja, iż PKW przegrała sprawę w sądzie.

6 <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/stanowisko-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-skarg-dotyczacych-pisma-pkw-przekazanego-okregowym>

7 Uchwała nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej 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. <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/uchwały-pkw/2023-r/uchwała-nr-2112023-pkw-z-dnia-25-wrzesnia-2023-r-w-sprawie-wytycznych-dla-obwodowych-komisji-wyborcz>

4.2.5 Porównanie z innymi orzeczeniami neosędziów

Warto odnotować, że w dniu 5.10.2023 zapadły dwa postanowienia Sądu Najwyższego z wniosku Obserwatorium Wyborczego: I NSW 70/23⁸ oraz I NSW 73/23⁹, oba wydane przez neosędziów (każde z trzech omawianych tu postanowień zostało wydane w całkowicie innym składzie; każdy skład był trzyosobowy). Pierwsze z tych postanowień, podobnie jak postanowienie I NSW 14/23, przyznaje Obserwatorium Wyborczemu legitymację do składania skarg na wytyczne PKW, a drugie tej legitymacji nie przyznaje i zawiera następujące słowa odnoszące się do pozostałych dwóch postanowień: „Sąd Najwyższy w niniejszym składzie stwierdza, że poglądy wyrażone w uzasadnieniach tych orzeczeń są błędne”. Te słowa są niezwykle, a nawet bezczelne: mamy tu do czynienia z postanowieniem trzech neosędziów, którzy wypowiadają się na temat innych postanowień wydanych przez innych neosędziów, mających taki sam status. Stwierdzenie, że pogląd prawny wyrażony w orzeczeniu sądu jest błędny, miałoby swoje miejsce w sytuacji kontroli instancyjnej (sąd wyższej instancji kontroluje prawidłowość orzeczenia wydanego w niższej instancji). Tu jednak jeden skład neosędziów nie miał za zadanie kontrolowania innych, równoległych składów, które orzekały w innych sprawach. A mimo to ocenił postanowienia jako błędne.

Składy SN, które przyznały nam legitymację do składania skarg, to Paweł Księżak, Oktawian Nawrot, Tomasz Przesławski (I NSW 14/23) oraz Adam Redzik, Krzysztof Wiak, Paweł Wojciechowski (I NSW 70/23). Skład, który nam tego prawa nie przyznał, to Paweł Czubik, Marek Dobrowolski i były podsekretarz stanu w rządzie Prawa i Sprawiedliwości, były prezes Ordo Iuris Aleksander Stępkowski.

4.2.6 Pytanie prawne do siedmiu neosędziów w sprawie legitymacji skargowej

Wobec sprzecznych orzeczeń dotyczących legitymacji Obserwatorium Wyborczego (szerzej: organizacji uprawnionych z art. 48 ustawy o referendum ogólnokrajowym) do składania skarg na wytyczne PKW, neosędzia Joanna Lemańska, która pełni funkcję prezesa Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, w dniu 6 lutego 2024 postawiła składowi siedmiu neosędziów tej izby pytanie prawne I NZP 1/24.

Takie działanie mogłoby uchodzić za normalne, za dążenie do tego, żeby powiększony skład Sądu Najwyższego swoim autorytetem rozstrzygnął zagadnienie prawne, gdyby nie patologiczna sytuacja, w której wszystkie orzeczenia dotyczące tej kwestii – a mianowicie trzy postanowienia w składzie trzech sędziów, które już zapadły, i uchwała w składzie siedmiu sędziów, która ma teraz zapaść, są wydawane przez neosędziów Sądu Najwyższego – a więc osoby nieuprawnione do orzekania, których autorytet jako sędziów jest minimalny.

5 Problem z odwołaniami komitetu Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców od odmowy rejestracji list (wybory do Sejmu)

Komitet wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w 17 okręgach sejmowych uzyskał uchwały komisji okręgowych o rejestracji list kandydatów na podstawie podpisów poparcia złożonych z każdą z tych list. W pozostałych 24 okręgach komitet takiej rejestracji nie

8 <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/OrzeczeniaHTML/i%20nsw%2070-23.docx.html>

9 <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20nsw%2073-23.pdf>

uzyskał, gdyż albo w ogóle nie złożył podpisów poparcia, albo złożył podpisy, ale właściwe komisje okręgowe uznały, że liczba prawidłowych podpisów jest poniżej 5000. We wszystkich tych 24 okręgach z wyjątkiem jednego komitet złożył deklarację, że zamierza skorzystać z art. 210 § 2 kodeksu wyborczego, czyli uzyskać rejestrację danej listy na podstawie podpisów złożonych w co najmniej 21 innych okręgach. Zrobił to w terminie, w którym należy zgłaszać listy kandydatów, czyli do 6 września 2023. Wówczas podpisy poparcia pod listami kandydatów tego komitetu były już sprawdzone przez komisje okręgowe, a więc komitet wiedział już, w których okręgach zdaniem komisji okręgowych dysponuje dostateczną liczbą prawidłowych podpisów (w 17 okręgach było dość podpisów, w 24 – nie), natomiast odwołania od uchwał komisji okręgowych (do PKW, a następnie do Sądu Najwyższego) były w toku – w przypadku wielu okręgów komitet nie mógł wiedzieć, czy ostatecznie podpisy w tych okręgach zostaną uznane.

Komisje wyborcze i Sąd Najwyższy obsadzony przez neosędziów przyjęły interpretację kodeksu wyborczego, zgodnie z którą deklaracja skorzystania z art. 210 § 2 kodeksu wyborczego w przypadku danej listy kandydatów oznacza, iż podpisy złożone w danym okręgu w ogóle nie są sprawdzane. Efekty tej interpretacji są następujące:

1. Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców uzyskała rejestrację list tylko w 17 okręgach, ponieważ w pozostałych 24 zaniechano sprawdzania list poparcia.
2. Wyższe instancje (PKW i Sąd Najwyższy) w ogóle nie oceniły tego, czy komisje okręgowe działały prawidłowo stwierdzając niedostateczną liczbę prawidłowych podpisów, gdyż uznano, że deklaracje skorzystania z art. 210 § 2 kodeksu wyborczego w 24 okręgach oznaczają wycofanie wniosków o sprawdzenie podpisów w tych okręgach.

W świetle opisanej tu interpretacji przepisów działanie komitetu wyborczego było bez sensu: opieranie rejestracji list w 24 okręgach na tym, że listy z dostateczną liczbą podpisów zarejestrowano listy w 21 okręgach jest bez sensu, skoro komitet podtrzymał wnioski o taką rejestrację tylko w 17 okręgach.

Można się jednak domyślać, że komitet spodziewał się innej interpretacji przepisów, a mianowicie takiej, zgodnie z którą deklaracja skorzystania z art. 210 § 2 kodeksu wyborczego wobec danej listy kandydatów, czyli wniosek o rejestrację listy w oparciu o podpisy uzyskane w 21 innych okręgach, nie anuluje wcześniejszego wniosku o rejestrację tej listy w oparciu o podpisy złożone wraz z listą. Przy takiej interpretacji komitet mógł składać odwołania od uchwał komisji okręgowych, które stwierdziły brak 5000 prawidłowych podpisów w poszczególnych okręgach, i mieć nadzieję na to, że w przypadku co najmniej czterech okręgów te odwołania przyniosą sukces – w takim przypadku komitet uzyskałby rejestrację list w 21 okręgach na podstawie podpisów, co z kolei umożliwiłoby rejestrację list we wszystkich okręgach.

Czy przyjęta przez PKW i neosędziów interpretacja kodeksu wyborczego jest prawidłowa?

Art. 210 kodeksu wyborczego brzmi, jak następuje:

§ 1. Lista kandydatów powinna być poparta, w sposób, o którym mowa w art. 209 § 2 i 3, podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym.

§ 2. Komitet wyborczy, który z zachowaniem wymogów określonych w § 1, zgłosił listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, uprawniony jest do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. Zgłoszenia

list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu, o którym mowa w § 1 uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem wymogów określonych w § 1 zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych.

§ 3. Okręgowe komisje wyborcze informują niezwłocznie Państwową Komisję Wyborczą o zarejestrowanych listach kandydatów. Państwowa Komisja Wyborcza informuje niezwłocznie okręgowe komisje wyborcze o komitetach wyborczych, które zarejestrowały listy co najmniej w połowie okręgów wyborczych.

Obserwatorium Wyborcze stoi na stanowisku, że dosłowne brzmienie tego artykułu przemawia za interpretacją, którą przyjęli PKW i neosędziowie, a mianowicie: najpierw trzeba zgłosić listy z podpisami w 21 okręgach, potem można na tej podstawie zgłaszać listy bez podpisów; a więc komitet zgłasza daną listę kandydatów albo bez podpisów, albo z podpisami – nie może natomiast zgłosić listy w sposób alternatywny, z nadzieją, że zostanie ona zarejestrowana na dowolnej z dwóch możliwych podstaw (na podstawie podpisów, które jej towarzyszą, lub na podstawie podpisów, które towarzyszą listom złożonym w innych okręgach).

Są jednak mocne argumenty przeciwko tej interpretacji.

Po pierwsze, interpretacja ta nie jest oczywista i nigdy nie została przyjęta przez sąd prawidłowo obsadzony. Wszystkie postanowienia SN dotyczące komitetu Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców zostały wydane przez neosędziów, a ich uzasadnienia nie cytują ani jednego postanowienia wydanego przez SN prawidłowo obsadzony.

Po drugie, przyjęcie tej interpretacji (nowej i nieoczywistej) stanowiło pułapkę. Prawo wyborcze nie może zawierać pułapek skierowanych przeciwko uczestnikom procesu wyborczego, którzy w nieoczywistych sytuacjach nie zgadną interpretacji prawa, która dopiero potem okaże się właściwa.

Po trzecie, w przypadku komitetów wyborczych, które dysponowały dostateczną liczbą bezspornie prawidłowych podpisów w więcej niż 21 okręgach, komisje wyborcze sprawdzały tylko podpisy w 21 okręgach – po takiej pozytywnej weryfikacji wszystkie listy danego komitetu były rejestrowane, co zmniejszało łączne obciążenie komisji pracą (informacja uzyskana w komisji okręgowej Warszawa II). Tak więc rygorystyczna interpretacja art. 210 kodeksu wyborczego, która każe komitetowi wybrać, według których zasad (§ 1 czy § 2) rejestruje daną listę, była stosowana w odniesieniu do niektórych komitetów, a wobec innych – nie: tam, gdzie było to wygodne dla komisji okręgowych, rejestrowano listy na podstawie § 2 bez odpowiednich deklaracji komitetów wyborczych.

Po czwarte, ta zasada narusza prawo do drogi odwoławczej – a to prawo jest podstawową zasadą prawa przyjętą w Polsce i nominalnie figuruje w kodeksie wyborczym (od uchwały o negatywnej weryfikacji podpisów poparcia komitet wyborczy może się odwołać do PKW, potem do Sądu Najwyższego). Otóż zgłaszanie list kandydatów i deklaracje o skorzystaniu z § 2 przyjmowane były do 6 września (termin ustawowy), a odwołania rozpatrywane były po tej dacie. W efekcie komitet wyborczy, który uzyskał pozytywną weryfikację podpisów w 21 okręgach przed 6 września (w praktyce: uzyskał pozytywną weryfikację w pierwszej instancji, czyli w komisji okręgowej) mógł bez trudu deklarować korzystanie z § 2 w pozostałych okręgach. Natomiast komitet, który mógł taką weryfikację uzyskać w instancjach odwoławczych, a więc po 6 września, nie wiedział, czy deklarować korzystanie z § 2 w poszczególnych okręgach: taka deklaracja była niezbędna w okręgach, w których komitet nie mógł uzyskać pozytywnej weryfikacji podpisów, ale z drugiej strony takiej deklaracji nie należało składać w okręgach, w których podpisy miały być pozytywnie zweryfikowane.

Innymi słowy: zarejestrowanie list we wszystkich okręgach na podstawie uchwał podjętych w pierwszej instancji nie było utrudnione, natomiast ich zarejestrowanie przy wykorzystaniu drogi odwoławczej możliwe było jedynie pod warunkiem, że komitet prawidłowo zgodnie, w których okręgach odwołania zostaną uwzględnione. Taka sytuacja jest nie do pogodzenia z prawem do drogi odwoławczej.

Podsumowując:

- Ponieważ kierownictwo PKW uniemożliwiło obserwację procesu sprawdzania podpisów poparcia, Obserwatorium Wyborcze nie jest w stanie ocenić, czy uchwały okręgowych komisji wyborczych dotyczące weryfikacji podpisów poparcia dla komitetu Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców były podjęte prawidłowo;
- Natomiast Obserwatorium Wyborcze stwierdza, że przyjęta interpretacja kodeksu wyborczego – która wydaje się zgodna z dosłownym brzmieniem przepisów, ale można co do tego mieć wątpliwości – była nieoczywista, a jej przyjęcie stanowiło pułapkę zastawioną na komitet wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców i pozbawiło ten komitet należnej mu drogi odwoławczej.

6 Uchwały PKW, która zdają się podtrzymywać zakaz obserwowania komisji wyższego stopnia przed wyborami

12 lutego 2024 PKW przyjęła uchwałę 43/2024¹⁰ zawierającą m.in. regulamin terytorialnych komisji wyborczych, a więc komisji, które sprawdzają podpisy poparcia przed wyborami samorządowymi. Regulamin ten zawiera następujące przepisy:

§ 8. 1. W posiedzeniach może uczestniczyć komisarz wyborczy, dyrektor delegatury Krajowego Biura Wyborczego bądź wyznaczony przez niego pracownik, pracownicy urzędu obsługującego komisję, a także osoby zaproszone przez przewodniczącego komisji.

2. Na wniosek członka komisji komisja może postanowić, że posiedzenie lub jego część odbywa się wyłącznie z udziałem członków komisji.

Z tego przepisu można wywnioskować, że obserwacja posiedzeń komisji nie jest dozwolona. Komitet Wyborczy Wyborców Bezpieczny i Zielony Ursus, działając w porozumieniu z Obserwatorium Wyborczym, zaskarżył tę uchwałę. Postanowieniem I NSW 4/24 z 21.02.2024 Sąd Najwyższy obsadzony przez neosędziów odrzucił skargę uzasadniając to tym, że art. 161a § 1 kodeksu wyborczego pozwala jedynie zaskarżać uchwały PKW wydane na podstawie art. 161 § 1 kodeksu, natomiast ta uchwała została wydana na podstawie art. 164 § 4, a możliwość składania skarg na uchwały wydane na podstawie tego przepisu nie jest przewidziana w kodeksie wyborczym.

Te dwa przepisy brzmią tak:

Art. 160 § 4. *Państwowa Komisja Wyborcza ustala swój regulamin, regulamin komisarzy wyborczych oraz regulaminy okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, określając w nich w szczególności:*

10 https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1707385868_uchwala-nr-43-2024.pdf

- 1) zasady i tryb pracy;
- 2) sposób wykonywania zadań;
- 3) sposób sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego.

[...]

Art. 161 § 1. 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.

Zdaniem Obserwatorium Wyborczego, regulamin komisji terytorialnych uchwalony przez PKW wchodzi w zakres obu przepisów: jest to regulamin komisji (a więc wchodzi w zakres 164 § 4) i jednocześnie stanowi wytyczne wiążące komisje terytorialne, które są komisjami niższego stopnia – a więc wchodzi w zakres art. 161 § 1. Neosędziowie uznali inaczej: „zaskarżone regulaminy, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie stanowią aktu prawnego PKW, o którym mowa w art. 161 § 1 k.wyb., lecz akt prawny, o którym mowa w art. 160 § 4 k.wyb.”

W związku z wyborami samorządowymi, PKW wydała wytyczne dla terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, przy czym te pierwsze obejmują jedynie czynności komisji terytorialnych przed dniem głosowania, a te drugie – wszystkie czynności komisji obwodowych (uchwały nr 58/2024 z 12.02.2024¹¹ i nr 102/2024 z 4.03.2024¹²).

W przypadku komisji obwodowych, wytyczne zawierają, co następuje:

Mężowie zaufania wyznaczeni przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych, które zarejestrowały listę kandydatów na radnych w okręgu wyborczym, dla którego jest właściwa komisja, lub zarejestrowały kandydata na wójta w danej gminie mogą być obecni podczas wszystkich czynności wykonywanych przez komisję.

[...]

Obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak wносить uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu.

W przypadku komisji okręgowych wytyczne nie zawierają podobnych stwierdzeń i w ogóle nie wspominają o mężach zaufania ani o obserwatorach, co wskazuje, że w przedziale czasowym, którego dotyczą wytyczne, czyli przed dniem głosowania, obecność obserwatorów w komisjach terytorialnych zdaniem PKW nie jest przewidziana.

11 https://wybory.gov.pl/samorząd2024/pl/pkw_uchwały/57685

12 https://wybory.gov.pl/samorząd2024/pl/pkw_uchwały/59150

7 Spostrzeżenia dotyczące przyjmowania i sprawdzania list podpisów

Obserwowaliśmy komisje miejską i wojewódzką w Szczecinie, Warszawie i Białymstoku, a ponadto komisję powiatową w Białymstoku (łącznie siedem komisji terytorialnych).

Nasza obserwacja miała miejsce w dniu 4 marca oraz, w małym zakresie, 6 marca. Tego dnia upływał termin zgłaszania list kandydatów i podpisów wsparcia.

7.1 Prawo obserwatorów do obecności i do przyglądania się czynnościom komisji

We wszystkich wyżej wymienionych komisjach obecność obserwatorów została zaakceptowana bez zastrzeżeń, tak więc nasze obawy, wynikające z tego, co jest opisane powyżej, okazały się płonne. Obserwatorzy byli przyjmowani w komisjach w sposób przyjazny.

W komisji miejskiej w Szczecinie początkowo nasz obserwator mógł patrzeć na arkusze poparcia, ale potem przewodnicząca komisji odmówiła mu tej możliwości ze względu na ochronę danych osobowych („bo RODO”). W komisji miejskiej w Warszawie początkowo dostaliśmy podobną odmowę ze strony przewodniczącego, ale pod koniec dnia przewodniczący zmienił zdanie i również pozwolił naszemu obserwatorowi na obejrzenie stanowiska pracy, przy którym poprawność danych na arkuszach poparcia sprawdzana jest na komputerze przez porównanie z CRW.

W pozostałych obserwowanych komisjach wyborczych nie było takich problemów.

7.1.1 Stanowisko Obserwatorium Wyborczego: obserwatorzy mogą widzieć listy poparcia w ramach prowadzonej obserwacji

Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni mają prawo widzieć arkusze podpisów, podczas gdy komisja wyborcza się tymi arkuszami zajmuje, ponieważ ich obecność podczas tych czynności jest wyraźnie przewidziana przez art. 103b § 1 pkt 1 i 103c § 2 kodeksu wyborczego.

RODO¹³ nie ma tu w ogóle zastosowania, gdyż art. 2 ust. RODO definiuje jego zakres stosowania, jak następuje:

Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych.

Zbiór danych jest zdefiniowany w art. 4 pkt 6 RODO, jak następuje:

„zbiór danych” oznacza uporządkowany zestaw danych osobowych dostępnych według określonych kryteriów, niezależnie od tego, czy zestaw ten jest

¹³ Pełny tytuł: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

scentralizowany, zdecentralizowany czy rozproszony funkcjonalnie lub geograficznie;

Pokazywanie list podpisów obserwatorom, to nie jest przetwarzanie danych w sposób częściowo lub całkowicie zautomatyzowany. Nie jest to też przetwarzanie danych stanowiących lub mających stanowić część zbioru danych: zgodnie z definicją zawartą w RODO, zbiór danych, to uporządkowany zestaw danych dostępnych według określonych kryteriów. Listy podpisów są przechowywane na papierze i tych kryteriów nie spełniają.

Stanowisko, że RODO nie ma tu zastosowania, jest przyjęte przez ustawodawcę: ustawa nie określa, kto jest administratorem danych osobowych (może być nim np. komitet wyborczy zbierający podpisy i/lub komisja wyborcza – to nie jest jasne, a powinno być) i jest niezmiennie przyjmowane przez komitety wyborcze, które zbierają podpisy, i przez komisje wyborcze: komitety nigdy nie przekazują wyborcom, którzy podpisują listy poparcia, informacji wymaganych na mocy art. 13 RODO, komisje nie przekazują im informacji wymaganych na mocy art. 14 RODO, ani komitety, ani komisje nie uznają prawa do sprostowania (art. 16 RODO).

Sytuacja, w której komisja wyborcza ukrywa przed obserwatorami listy podpisów, a jednocześnie nie stosuje praw wzmiankowanych w poprzednim akapicie, jest nie do obrony, gdyż oznacza, że komisja zazwyczaj nie stosuje RODO (i słusznie), a przypomina sobie o RODO (niesłusznie) wybiórczo, tylko w jednej sprawie.

Dodatkowo: nawet gdyby uznać, że RODO ma zastosowanie do list podpisów, to prawo obserwatorów do patrzenia na listy nie naruszałoby tzw. RODO, a to ze względu na art. 6 ust. 1 pkt e RODO, który stanowi, że przetwarzanie danych jest zgodne z prawem gdy „przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi”. Dodatkowo art. 9 ust. 3 RODO wymaga, aby podstawa przetwarzania była określona w prawie Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego, a cel spełniał jeden z alternatywnych warunków; w przypadku przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt e RODO, jeden z tych warunków brzmi: „musi ono [przetwarzanie danych] być niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi”.

Oba te warunki są spełnione: przetwarzanie danych, które polega na umożliwieniu obserwatorom obserwacji arkuszy z podpisami poparcia, jest przewidziane przez ustawę i jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, jakim jest umożliwienie kontroli społecznej procesu rejestracji kandydatur.

7.2 Sposoby sprawdzania podpisów poparcia

We wszystkich trzech komisjach wojewódzkich i w komisji powiatowej, które obserwowaliśmy, listy podpisów nie były sprawdzane z CRW: w Szczecinie i w Białymstoku komisje ani obsługujący je pracownicy w ogóle nie mieli dostępu do CRW; w Warszawie podpisy nie zostały sprawdzone 4 marca, kiedy obserwowaliśmy, tylko następnego dnia, kiedy nie obserwowaliśmy, ale komisja wyjaśniła nam, że nie zamierza używać CRW.

Nasz szczeciński obserwator odnotował w komisji wojewódzkiej, jak bardzo brak dostępu do CRW ogranicza możliwość weryfikacji: w odniesieniu do adresu „Piaskowa”, nie było wiadomo, czy jest to nazwa ulicy, czy miejscowości, a jeśli miejscowości, to gdzie położonej (adresy wyborców, które towarzyszą podpisom, nie muszą zawierać kodów pocztowych).

We wszystkich trzech komisjach miejskich, które obserwowaliśmy, listy podpisów były sprawdzane w oparciu o CRW.

Obserwatorium Wyborcze uznaje fakt, że jedne komisje sprawdzają podpisy w oparciu o CRW, a inne – nie, za nie do pogodzenia z państwem prawa. Sprawdzanie list w oparciu o CRW prowadzi do odrzucenia znacznej liczby podpisów, przez co odmowa rejestracji spotyka niejedną listę kandydatów. Fakt, że niektóre listy kandydatów podlegają takim rygorom, a inne nie podlegają i są rejestrowane nawet jeśli duża liczba podpisów jest nieprawidłowa (zły numer PESEL, zły adres, zmarły wyborca) stanowi rażącą nierówność wobec prawa.

7.3 Przesadnie łagodne traktowanie nadużyć i nieprawidłowości

Odnotowaliśmy zadziwiającą i, naszym zdaniem, głęboko szkodliwą łagodność niektórych komisji wobec nadużyć.

7.3.1 Sfałszowane podpisy niezgłoszone do prokuratury (komisja wojewódzka, Szczecin)

Wojewódzka Komisja Wyborcza w Szczecinie odnotowała ponad 10 podpisów ewidentnie sporządzonych jedną ręką (sfałszowanych). Przewodniczący komisji skomentował to słowami o „niskiej szkodliwości”, co w żargonie prawniczym oznacza, że nie zamierza zgłaszać podejrzenia przestępstwa do prokuratury.

W przypadku przestępstwa polegającego na fałszowaniu podpisów poparcia wykrycie sprawców jest często trudne: nie wiadomo, kto fałszował, gdyż komitety wyborcze nie mają obowiązku śledzenia, które osoby zajmowały się którymi arkuszami podpisów. Trudności z wykryciem sprawców mogą odbierać komisji motywację do zgłaszania podejrzenia przestępstwa. jednak po pierwsze, takie zgłoszenia mają efekt odstraszący (nikt nie lubi przesłuchań policyjnych, nawet jeśli na końcu postępowania nie ma wyroku skazującego), a po drugie, komisja ma obowiązek dokonać zgłoszenia. Obowiązek ten wynika z art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego, który stanowi:

Institucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

7.3.2 Niekompletne listy podpisów zaakceptowane przez komisję wojewódzką (Warszawa)

Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość dostarczył do Wojewódzkiej Komisji Wyborczej w Warszawie pewną liczbę arkuszy podpisów, na których numer okręgu nie był wpisany. Komisja oddała te arkusze przedstawicielowi komitetu wyborczego, aby wpisał numer okręgu. Takie działanie narusza prawo, gdyż co do zasady, nie wolno uzupełniać (zmieniać) dokumentów, które ktoś inny wcześniej podpisał. W tym przypadku naruszenie prawa było istotne, gdyż oznaczało, że wyborcy nie wiedzieli, której liście (do którego okręgu) udzielają poparcia, a arkusze podpisów zostały przypisane do odpowiednich okręgów dopiero później. Przypomnijmy, że podpis wyborcy wpisanego do CRW w województwie mazowieckim może

służyć do poparcia dowolnej listy kandydatów do sejmiku mazowieckiego: wyborca może poprzeć listę w okręgu, w którym nie mieszka.

Oczywiście w praktyce nieprawidłowości takie, jak tu opisana, a mianowicie dawanie wyborcom do podpisania nie w pełni wypełnionych arkuszy podpisów, zdarzają się nierzadko. Tu jednak mamy do czynienia z sytuacją szczególną: komisja wyborcza widziała, że arkusze są nieprawidłowe (bez numeru okręgu) i powinna była je odrzucić, a zamiast tego oddała je do nielegalnego uzupełnienia.

Obserwatorium Wyborcze ocenia to zachowanie komisji jako głęboko naganne.

7.4 Przypadek zmiany listy kandydatów po upływie terminu zgłaszania list (komisja miejska w Warszawie)

Przedstawiciel Komitetu Wyborczego Ruchu Naprawy Polski przyszedł do komisji miejskiej w Warszawie tuż przed upływem terminu (4.03, godz. 16). Jego zgłoszenia, dotyczące wielu okręgów, komisja przyjmowała już po upływie terminu (jest to normalne). Już po upływie terminu przedstawiciel dowiedział się, że jeden z kandydatów kandyduje jednocześnie do innej rady (taka kandydatura jest nieprawidłowa). Przedstawiciel wziął wtedy nowy, niewypełniony formularz zgłaszania kandydatów i wypełnił go w obecności komisji, wpisując tam innego kandydata zamiast tego, którego nie powinno tam być.

Podsumowując: przedstawiciel komitetu przyszedł do komisji w terminie, ale do jednego z okręgów złożył listę kandydatów, który sporządził dopiero po upływie terminu. Zdaniem Obserwatorium Wyborczego, komisja niesłusznie przyjęła tę listę.

7.5 Przypadki kandydatów, którzy według CRW nie mieszkają w odpowiednich jednostkach samorządowych

W dniu, kiedy upływał termin zgłaszania kandydatur, w Szczecinie czworo kandydatów na radnych nie było mieszkańcami miasta według CRW. Byli też tacy kandydaci w Warszawie.

W tych przypadkach komisje nie odmówiły zarejestrowania kandydatur, ale podjęły uchwały wzywające komitety wyborcze do usunięcia wady zgłoszenia w terminie dwóch dni. Oznacza to, że dany kandydat dysponował dwudniowym dodatkowym terminem – już po upływie terminu zgłaszania kandydatów – aby wpisać się do CRW pod odpowiednim adresem (w praktyce: aby się tam zameldować na pobyt stały).

Obserwatorium Wyborcze ma wątpliwości co do praktyki wyznaczania takich dodatkowych terminów. Są one bowiem wyznaczone na podstawie art. 431 § 1 kodeksu wyborczego, który mówi o usuwaniu wad zgłoszenia w terminie 2 dni jeżeli komisja stwierdzi wady zgłoszenia. Jednak zgłoszenie kandydata, który nie ma prawa kandydować ze względu na miejsce zamieszkania, to nie jest wada zgłoszenia, tylko brak wybieralności. Takiego zgłoszenia nie można uzdrowić przez załączenie lepiej wypełnionych dokumentów, a jedynie przez zmianę treści CRW.

7.6 Przesadny formalizm

Błędy formalne w dokumentach składanych przez komitety wyborcze były liczne. Co do zasady, komisje nakazują poprawienie tych błędów albo od ręki (co jest możliwe, jeżeli potrzebne jest tylko poprawienie dokumentów podpisanych przez przedstawiciela komitetu

obecnego na miejscu), albo przez ogłoszenie w internecie uchwały komisji, która wskazuje błędy i wyznacza komitetowi dwudniowy termin na przyniesienie brakujących dokumentów (w przypadku podpisów poparcia nie wyznacza się dwudniowego terminu: tu termin upływa niezmiennie 4 marca godz. 16:00 niezależnie od tego, kiedy komisja wykryła niedostatki w podpisach poparcia; jeżeli komisja wykryła niedostatki już po upływie tego terminu, to arkuszy z podpisanymi poparciem już w ogóle nie można skorygować ani uzupełnić).

Zaobserwowaliśmy pewną liczbę przypadków przesadnego formalizmu. Na przykład w komisji wojewódzkiej w Białymstoku jako błąd wymagający poprawienia formularzy uznawano fakt, że tam, gdzie formularz przewidywał podkreślenie właściwej opcji, zamiast tego przekreślono opcje niewłaściwe. W komisjach wojewódzkich w Białymstoku i w Warszawie za nieprawidłowość wymagającą poprawienia uznawano to, że na arkuszu podpisów numer okręgu wyborczego widnieje tylko raz, a powinien – według komisji – widnieć dwa razy.

Pomysł, żeby dwa razy wpisywać numer okręgu wynika z nieszczęśliwego sformułowania ustawowego: art. 427 § 4 kodeksu wyborczego każe wpisywać numer okręgu oraz adnotację zawierającą fragment „w okręgu wyborczym nr (numer okręgu)” – a więc przepis ten zawiera dwa różne nakazy wpisania numeru okręgu do arkusza poparcia. Czy oznacza to, że ten numer trzeba wpisać dwa razy? Zdaniem Obserwatorium Wyborczego – nie, gdyż przy interpretacji ustaw (szczególnie tych źle napisanych) należy używać zdrowego rozsądku. Ale zdaniem co najmniej dwóch wojewódzkich komisji wyborczych – tak.

Spis treści

1	Nasze spostrzeżenia w skrócie.....	1
2	Ostrzeżenie: byliśmy zaangażowani w kampanię referendalną.....	3
3	Zasady dotyczące podpisów poparcia i ich sprawdzania.....	3
3.1	Wymogi dotyczące arkuszy podpisów.....	3
3.2	Jak sprawdzane są listy podpisów.....	4
4	Zakaz obserwowania (wybory do Sejmu i Senatu).....	6
4.1	Obserwatorzy niedopuszczeni do pierwszych posiedzeń okręgowych komisji wyborczych.....	6
4.2	Pismo przewodniczącego PKW zakazujące obserwacji przed dniem wyborów.....	7
4.2.1	Efekt pisma ZPOW.713.6.2023.....	8
4.2.2	Skarga na pismo ZPOW.713.6.2023.....	8
4.2.3	Postanowienia neosędziów.....	9
4.2.4	Efekty postanowienia neosędziów.....	10
4.2.5	Porównanie z innymi orzeczeniami neosędziów.....	11
4.2.6	Pytanie prawne do siedmiu neosędziów w sprawie legitymacji skargowej.....	11
5	Problem z odwołaniami komitetu Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców od odmowy rejestracji list (wybory do Sejmu).....	11
6	Uchwały PKW, która zdają się podtrzymywać zakaz obserwowania komisji wyższego stopnia przed wyborami.....	14
7	Spostrzeżenia dotyczące przyjmowania i sprawdzania list podpisów.....	16
7.1	Prawo obserwatorów do obecności i do przyglądania się czynnościom komisji.....	16
7.1.1	Stanowisko Obserwatorium Wyborczego: obserwatorzy mogą widzieć listy poparcia w ramach prowadzonej obserwacji.....	16
7.2	Sposoby sprawdzania podpisów poparcia.....	17
7.3	Przesadnie łagodne traktowanie nadużyć i nieprawidłowości.....	18

7.3.1 Sfałszowane podpisy niezgłoszone do prokuratury (komisja wojewódzka, Szczecin)	18
7.3.2 Niekompletne listy podpisów zaakceptowane przez komisję wojewódzką (Warszawa)	18
7.4 Przypadek zmiany listy kandydatów po upływie terminu zgłaszania list (komisja miejska w Warszawie)	19
7.5 Przypadki kandydatów, którzy według CRW nie mieszkają w odpowiednich jednostkach samorządowych	19
7.6 Przesadny formalizm	19