

UCHWAŁA

Dnia 11 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski

SSN Elżbieta Karska

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Tomasz Przesławski

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

Protokolant Przemysław Szuty

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 11 stycznia 2024 r.,
z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,
sprawy ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.,
na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października
2023 r. z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej
Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. oraz opinii wydanych

w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
po uwzględnieniu obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 2234) i obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 2235) oraz biorąc pod uwagę wnioski Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
na podstawie art. 101 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997, Nr 78, poz.483) oraz art. 244 § 1 i 2 art. 244 § 1 i 2 w zw. z art. 258 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2023, poz. 2408),

**stwierdza ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej
Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.**

(r.g.)

UZASADNIENIE

1. Podstawą prawną zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej jest art. 98 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP), a zasady ich przeprowadzania określone są w art. 96-100 Konstytucji RP oraz w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2408; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji RP, ważność wyborów do Sejmu

i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.

Stosownie do art. 244 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów do Sejmu RP oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. Na podstawie odpowiednio stosowanego art. 244 § 1 k.wyb. w związku z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy rozstrzyga o ważności wyborów do Senatu RP oraz o ważności wyboru senatora, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2023, poz. 1093, dalej: u.SN).

Zgodnie z art. 244 § 2 k.wyb. rozstrzygnięcie, o którym mowa w § 1, Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały, nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Na podstawie art. 26 § 1 pkt 2 u.SN, stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie z treścią art. 244 § 1a k.wyb., uchwała podejmowana jest w składzie całej Izby.

2. Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 2023 r. z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. zawiera informacje o ich prawidłowym przebiegu oraz o nielicznych przypadkach naruszenia prawa wyborczego. Z treści przedmiotowego sprawozdania wynika, że co do zasady obwodowe komisje wyborcze poprawnie dokonały ustalenia wyników głosowania i sporządziły protokoły głosowania.

PKW zwróciła uwagę, że wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców umożliwiło wyborcom skorzystanie z szeregu ułatwień (np. pobrania zaświadczenia o prawie do głosowania w każdym urzędzie gminy), a jednocześnie zagwarantowało, że wyborca nie mógł figurować w dwóch spisach wyborców, co jest niedopuszczalne, a zdarzało się wcześniej, gdy funkcjonowały gminne rejestry wyborców. PKW wskazała, również na rekordową frekwencję wyborczą (74,38%).

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie posiadanych dokumentów i informacji o przebiegu głosowania i wyborów, nie stwierdziła naruszeń, które - w jej

ocenie – miały wpływ na wyniki wyborów.

3. Działając na podstawie art. 101 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla ważności wyborów, również te, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu przeciwko ważności wyborów. Sąd Najwyższy rozpatruje protesty w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu, przy czym w razie potwierdzenia zasadności zarzutów opinia powinna zawierać ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów ustawy miało wpływ na wynik wyborów. Następnie Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów. Tak skonstruowane postępowanie oznacza, że jest ono dwuetapowe – w pierwszej kolejności rozpatrywane są protesty, a dopiero w drugiej podejmowana jest uchwała rozstrzygająca o ważności wyborów. Merytoryczne rozstrzygnięcia protestów przybierają formę opinii, którymi Sąd Najwyższy podejmując uchwałę nie jest związany.

4. Sąd Najwyższy stwierdza, że umocowanie konstytucyjne, ustroj i zasady wyboru Sejmu i Senatu RP oraz innych konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, a także stosunki ustrojowe łączące posłów i senatorów z Rzeczpospolitą Polską, nie są i nie mogą być regulowane prawem Unii Europejskiej. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ani art. 90 ust. 1, ani art. 91 ust. 3 Konstytucji RP nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji w tym zakresie (zob. m.in. wyroki pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z: 11 maja 2005 r., K 18/04; 24 listopada 2010 r., K 32/09; 7 października 2021 r., K 3/21). Ponadto, w świetle Traktatu o Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że podstawowe struktury konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej znajdują się poza zakresem regulacji Unii Europejskiej (art. 4 ust 2 TUE). Umocowanie konstytucyjne i ustawowe Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do prowadzenia abstrakcyjnego postępowania w przedmiocie ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP nie jest objęte zakresem prawa Unii Europejskiej oraz jego wykładni dokonywanej przez Trybunał

Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stwierdzenie ważności wyborów następuje w procedurze, w której biorą udział jedynie organy państwa i nie dokonuje się w nim rozstrzygnięcie o indywidualnych prawach podmiotów prywatnych, a tym samym znajduje się całkowicie poza zakresem zastosowania art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, którego właściwość ogranicza się wyłącznie do rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym lub o zasadności oskarżenia w sprawie karnej, i nie obejmuje nawet indywidualnych praw politycznych, wynikających z prawa wyborczego (zob. Pierre-Bloch przeciwko Francji, 21 października 1997, § 50-51; Brike przeciwko Łotwie (dec.), skarga nr 47135/99, 29 czerwca 2000; Ždanoka przeciwko Łotwie (dec.), skarga nr 52278/00, 6 marca 2003; Karimov przeciwko Azerbejdżanowi, skarga nr 12535/06, 25 września 2014, § 54; Barski i Święczkowski przeciwko Polsce, skarga nr 13523/12 i 14030/12, 2 lutego 2016 r., § 57).

5. Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa wyznaczono termin referendum na dzień 15 października 2023 r., w wyniku czego wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zostały przygotowane i przeprowadzone wraz z referendum ogólnokrajowym.

6. W związku z wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi na dzień 15 października 2023 r., w repertorium NSW, prowadzonym w Sądzie Najwyższym dla spraw wyborczych, zarejestrowano łącznie 1 177 spraw wywołanych wniesieniem protestu przeciwko ważności wyborów.

Sąd Najwyższy w odniesieniu do 14 protestów wyborczych wyraził opinię o zasadności zarzutów i stwierdził, że pozostają one bez wpływu na wynik wyborów. W odniesieniu do 11 protestów wyrażono opinię o bezzasadności zarzutów. W dwóch sprawach postępowanie z protestu umorzono. Pozostałe protesty pozostawiono bez dalszego biegu z uwagi na niespełnianie wymogów formalnych, w tym w szczególności z uwagi na brak podpisu wnoszącego protest, niewskazanie adresu miejsca zamieszkania bądź numeru PESEL, niesformułowanie wniosku

dotyczącego ważności wyborów, wniesienie protestu przez osobę nieuprawnioną, przekroczenie terminu na jego wniesienie, a także ze względu na wadliwe sformułowanie zarzutów protestu lub brak ich uzasadnienia.

7. Sąd Najwyższy za zasadne uznał następujące zarzuty protestów:

- zarzut braku odnotowania wyborców głosujących na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania w protokole głosowania sporządzonym przez obwodową komisję wyborczą (I NSW 114/23);
- zarzut dotyczący odmowy wydania kart do głosowania, ze względu na zaniechanie zweryfikowania faktu dopisania wyborcy do spisu wyborców (I NSW 355/23);
- zarzut nieujęcia wnoszącego protest w Centralnym Rejestrze Wyborców z powodu błędu systemowego (I NSW 412/23);
- zarzut niedołączenia zaświadczenia o prawie do głosowania do spisu wyborców po oddaniu głosu przez wyborcę przedkładającego komisji zaświadczenie o prawie do głosowania (I NSW 477/23);
- zarzut wnoszenia przez członków obwodowej komisji wyborczej kart do głosowania, przy ich liczeniu, do innych pomieszczeń (I NSW 515/23);
- zarzut niewpuszczenia męża zaufania do lokalu wyborczego (I NSW 550/23);
- zarzut umieszczenia podpisu innej osoby w miejscu przeznaczonym na podpis wnoszącego protest (I NSW 586/23, I NSW 808/23);
- zarzut dotyczący zadania pytania przez członka komisji wyborczej wnoszącemu protest o chęć otrzymania wszystkich kart do głosowania (I NSW 690/23);
- zarzut błędnego informowania przez członków dwóch obwodowych komisji wyborczych o niemożliwości głosowania na kandydatów z listy wyborczej Polska Jest Jedną, z uwagi na unieważnienie rejestracji listy kandydatów tego komitetu i skreśleniu kandydatów z tej listy, podczas gdy prawidłowa informacja powinna dotyczyć wykreślenia kandydatów innego komitetu wyborczego, który na dwa dni przed wyborami uległ rozwiązaniu (I NSW 712/23);
- zarzut braku plomb i pieczęci na urnie (I NSW 985/23);
- zarzut wydania wyborcy nieopieczętowanych kart do głosowania (I NSW 1184/23);

- zarzut nieopieczętowania urny wyborczej przed otwarciem lokalu wyborczego oraz zorganizowania w lokalu wyborczym warunków głosowania nie zapewniających tajności głosowania (I NSW 1203/23).

8. Sąd Najwyższy wyraził opinie o niezasadności następujących zarzutów:

- zarzut dotyczący pozbawienia prawa do głosowania korespondencyjnego wyborcy hospitalizowanego w Wielkiej Brytanii (I NSW 99/23);
- zarzut instruowania wyborców przez osoby znajdujące się w lokalu wyborczym, aby nie dokonywali skreśleń na kartach do głosowania, oraz zarzut niewydania karty w wyborach do Senatu (I NSW 408/23);
- zarzut kierowania do wyborcy pytania o liczbę kart do głosowania, które chce otrzymać (I NSW 308/23, I NSW 804/23, I NSW 486/12);
- zarzut nieprawidłowego potwierdzania odbioru kart do głosowania, tj. potwierdzenia odbioru wszystkich kart jednym podpisem (I NSW 538/23);
- zarzut nieobecności niektórych członków obwodowej komisji wyborczej podczas ponownego przeliczenia kart do głosowania przed rozpoczęciem głosowania oraz przy stemplowaniu kart i ustalaniu wyników oraz odmówienia mężowi zaufania prawa do wniesienia uwag do protokołu głosowania i utrudniania mu obserwacji przebiegu wyborów (I NSW 804/23);
- zarzut naruszenia tajności głosowania poprzez nienależytą organizację lokalu wyborczego, który posiadał jedną ze ścian wyłożoną niemal w całości lustrami, gdy jedno ze stanowisk do głosowania odbijało się w tych lustrach, oraz nieprawidłowego sposobu poświadczania przez wyborców swym podpisem faktu wydania kart, tj. bez zastosowania nakładki przesłaniającej listę wyborców (I NSW 1001/23).

9. W opiniach składów orzekających Sądu Najwyższego zarzuty naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego polegające na kierowaniu do wyborców pytania o liczbę kart do głosowania, które chcą otrzymać, nie były jednolicie ocenione, co miało wpływ zarówno na treść wydawanych opinii, jak i na sposób ich uzasadnienia. Rozstrzygając rozbieżności w stanowiskach zaprezentowanych w opiniach wydanych na etapie rozpoznawania protestów w tym zakresie, Sąd Najwyższy podzielił w pełni pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2023 r., I NSWR 2262/23 zapadłej w przedmiocie stwierdzenia ważności

referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r., zgodnie z którym nie doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. (zob. uchwała pełnego składu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2023 r., I NSWR 2262/23).

W licznych protestach, które ze względu na braki formalne zostały pozostawione bez dalszego biegu, podnoszony był zarzut naruszenia ciszy wyborczej poprzez powszechną publikację sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania przed jego zakończeniem. Należy zatem wskazać, że stosownie do art. 107 § 1 k.wyb., w dniu głosowania prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione. Zgodnie natomiast z art. 115 § 1 k.wyb. na 24 godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 39 § 1 i § 4 k.wyb. głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7⁰⁰ do godziny 21⁰⁰. O godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili mogą głosować tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania. Natomiast zgodnie z art. 47 § 1 k.wyb., głosowania nie wolno przerywać. Gdyby wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było przejściowo uniemożliwione, obwodowa komisja wyborcza może zarządzić jego przerwanie, przedłużenie albo odroczenie do dnia następnego.

Z przywołanych norm wynika zatem, że po pierwsze, lokal wyborczy zamykany jest w momencie oddania głosu przez ostatniego z wyborców, który przybył do tego lokalu przed godziną 21⁰⁰, przy czym obejmuje to także wyborców, którzy ze względu na warunki lokalowe nie mieli możliwości wejść do lokalu, lecz stanęli przed upływem tej godziny w kolejce oczekujących na wejście do budynku, w którym mieściła się siedziba obwodowej komisji wyborczej. Po drugie z przywołanych norm wynika, że godziną zakończenia głosowania jest 21⁰⁰, o ile obwodowa komisja wyborcza nie zarządziła przedłużenia głosowania wskutek

nadzwyczajnych wydarzeń powodujących, że głosowanie było przejściowo uniemożliwione.

Jak wynika ze sprawozdania PKW, w głosowaniu w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum w dniu 15 października 2023 r. nie doszło do nadzwyczajnych wydarzeń, o których stanowi art. 47 § 1 k.wyb, i w związku z tym żadna obwodowa komisja wyborcza nie zgłosiła do okręgowych komisji wyborczych informacji o konieczności przedłużenia głosowania i nie podjęła uchwały w sprawie przedłużenia głosowania, głosowanie zakończyło się o godzinie 21⁰⁰, a zatem ograniczenia wynikające z art. 107 § 1 k.wyb. oraz z art. 115 § 1 k.wyb. po tej godzinie nie miały już zastosowania. Wyborcy, którzy przybyli do lokali wyborczych przed godziną 21⁰⁰ korzystali ze swego prawa wyborczego na mocy art. 39 § 4 k.wyb.

W tym kontekście podnoszone były także zarzuty prowadzenia agitacji wśród osób oczekujących w kolejkach do lokali wyborczych przez osoby kandydujące, które częstowały oczekujących wyborców gorącymi napojami. Należy zwrócić uwagę, iż stosownie do art. 107 § 2 k.wyb., agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona (a niewątpliwie częstowanie osób czekających w kolejce do lokalu wyborczego przez osobę kandydującą napojami jest agitacją wyborczą). Ograniczenie to ma zastosowanie także po godzinie 21⁰⁰.

10. W toku postępowania zarówno Prokurator Generalny jak i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wnieśli o stwierdzenie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

11. Po analizie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej i wydanych opinii, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, Sąd Najwyższy uznał, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.

12. Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 101 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 244 § 1 i 2 k.wyb. i art. 244 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

(r.g.)

[a]