

POSTANOWIENIE

Dnia 9 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Tomasz Przesławski

w sprawie z protestów wyborczych A.D., M.O., A.R., T.P., A.P., E.K., S.B., J.D.,
M.F., J.S., J.Z., M.B., L.B., W.S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 9 stycznia 2024 r.,

pozostawia protesty bez dalszego biegu.

[A.W.]

UZASADNIENIE

I. Do Sądu Najwyższego w terminie określonym dla składania protestów
wyborczych wpłynęło czternaście protestów wyborców, które zostały połączone z uwagi na
identyczną treść. W protestach tych wyborcy wskazali, iż naruszono ciszę wyborczą
poprzez głosowanie po godz. 21:00, w tym nawet po północy (a więc 16 października 2023
r.) oraz podnosili przypuszczenia co do podwójnego głosowania w wyborach

powszechnych wyborców na podstawie zaświadczeń, stawiając w tym zakresie wnioski dowodowe.

II. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że protesty powinny zostać pozostawione bez dalszego biegu z uwagi na niesformułowanie w nich zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego podstaw do ich wniesienia.

III. Prokurator Generalny wyraził opinię, że protesty powinny zostać pozostawione bez dalszego biegu z uwagi na abstrakcyjność sformułowanych w nich zarzutów. Jednocześnie jednak na marginesie zauważył, że z informacji medialnych na stronie internetowej P. [...] wynika, że „w uzgodnieniu z okręgowymi komisjami wyborczymi, do wszystkich członków OKW w K. wysłane zostały SMS-y z informacją, że po godz. 21 każdy, kto chce oddać głos ma być wpuszczany na teren budynku lub w pobliże budynku, aby oddać głos”. Powyższe budzi wątpliwości co do zgodności działania obwodowych komisji wyborczych z art. 39 § 4 k.wyb., co wymaga wyjaśnienia.

Wskazano także, że upatrywane zachowanie wyborców głosujących poza obwodowymi komisjami wyborczymi właściwymi dla ich miejsca zameldowania nie naruszyło żadnej normy, a jednocześnie nie było to działaniem organów wyborczych. Toteż w tym zakresie protesty również okazały się niezasadne. Skarżący nie przedstawili również żadnych twierdzeń, ani dowodów wskazujących na to, aby przedmiotowe zachowanie odpowiadało znamionom któregośkolwiek występków z Rozdziału XXXI Kodeksu karnego. Skarżący na gruncie wykorzystania zaświadczeń, o których mowa w art. 32 § 1 k.wyb., formułowali ogólnikowe zarzuty, opierające się w swej zawartości na treściach zaczerpniętych z mediów społecznościowych, czy też audycji radiowo-telewizyjnych, o niejednoznacznej wartości merytorycznej. Nadto w ocenie Prokuratora Generalnego, Sąd Najwyższy w składzie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w związku podejmowaniem uchwały w trybie art. 244 § 1 k.wyb. winien rozważyć na ile okoliczność masowego głosowania na podstawie wymienionych zaświadczeń miała ostatecznie wpływ na rozdział mandatów między komitetami wyborczymi, alternatywnie do sytuacji głosowania przez wyborców w okręgach wyborczych swego zamieszkania i czy okoliczność ta

naruszyła zasadę reprezentatywności. Sąd Najwyższy, zdaniem Prokuratora Generalnego, w trybie wyżej ustalonym winien rozważyć kwestię ewentualnej weryfikacji autentyczności zaświadczeń o prawie do głosowania w oparciu o ewidencję PESEL. W szczególności celowym jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, zestawienie liczby głosujących na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania w danym obwodzie z liczbą pozostawionych tam zaświadczeń, a także zestawienie numerów porządkowych poszczególnych zaświadczeń z przypisanymi im numerami PESEL wyborców.

IV. Prokurator Generalny jednocześnie w pojedynczych z połączonych spraw (np. I NSW 1140/23) sformułował wnioski dowodowe o dopuszczenie dowodu z dokumentu z 30 listopada 2023 r. opracowanego na podstawie danych powszechnie dostępnych, opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą oraz pochodzących z otwartych źródeł internetowych, zatytułowanego: „Analiza wyników wyborów parlamentarnych 2023 r. na podstawie danych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą - głosowanie w oparciu o zaświadczenie o prawie do głosowania / oddane głosy nieważne / karty nieważne. Analiza dokonana w oparciu o źródła dostępne publicznie - OSINT” – na okoliczność:

1. czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu nieprawidłowości w zakresie głosowania na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów (art. 32 § 1 k.wyb.) miały wpływ na rozdział mandatów między komitetami wyborczymi, alternatywnie do sytuacji głosowania przez wyborców w okręgach wyborczych właściwych dla miejsca ich zamieszkania oraz czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu okoliczność ta naruszyła wymogi rzetelności i reprezentatywności;

2. czy – a jeśli tak, to nieprawidłowości w zakresie głosowania na podstawie ww. zaświadczeń miały wpływ na wynik wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; uzasadniając konieczność przyjęcia ww. dowodów.

V. Sąd Najwyższy zarządzeniem z 15 grudnia 2023 r. zwrócił się do Państwowej Komisji Wyborczej z żądaniem przeprowadzenia badania polegającego na porównaniu numerów PESEL osób głosujących na podstawie

zaświadczeń o prawie do głosowania we wszystkich obwodach wyborczych i wskazanie liczby osób, które głosowały dwa lub więcej razy. Powyższe należało wykonać poprzez zweryfikowanie (przeoglądnięcie) wszystkich zaświadczeń użytych w wyborach do Sejmu i Senatu w dniu 15 października 2023 r. we wszystkich obwodach wyborczych, zestawienie liczby głosujących na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania w każdym obwodzie z liczbą pozostawionych tam zaświadczeń. Ustalenia objąć powinny także zagadnienie, jaka liczba zaświadczeń pozbawiona była oryginalnego hologramu. Nadto zwrócił się do PKW z żądaniem udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy treść komunikatu, który został przedstawiony przez P., iż „w uzgodnieniu z okręgowymi komisjami wyborczymi do wszystkich członków OKW w K. wysłane zostały wiadomości tekstowe SMS z informacją, że po godz. 21 każdy, kto chce oddać głos ma być wpuszczany na teren budynku lub w pobliże budynku, aby oddać głos” [...] – jest treścią prawdziwą. Zwrócił się także do PKW z żądaniem udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zabezpieczone zostały o godz. 21:00 w dniu 15 października 2023 r. kolejki wyborcze, w sytuacji gdy wyborcy oczekiwali poza lokalami wyborczymi, w szczególności jeżeli chodzi o zapobieganie wpuszczaniu do ww. kolejek (w ich środek) osób, które przybyły w celu oddania głosu po godz. 21:00.

VI. Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na wezwanie Sądu Najwyższego, poinformowała, iż:

Zgodnie z art. 79 § 2 k.wyb. dokumenty z głosowania, w tym spisy wyborców i zaświadczenia o prawie do głosowania po zakończeniu głosowania zostały przez obwodowe komisje wyborcze przekazane i obecnie znajdują się w depozycie przekazanym odpowiednio urzędnikowi wyborczemu (z obwodów głosowania utworzonych w kraju), konsulowi (z obwodów głosowania utworzonych za granicą) oraz kapitanowi statku (z obwodów głosowania utworzonych na statkach morskich). Jak wynika z art. 79 § 1 k.wyb. oraz pkt 184 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., stanowiących załącznik do uchwały nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1079, 1080, 1081 i 1110) po sporządzeniu protokołów głosowania i podaniu ich do publicznej wiadomości obwodowa komisja wyborcza segregowała dokumenty z wyborów i składała do trzech opakowań zbiorczych (np. worka lub pudełka) poszczególne dokumenty z głosowania. Do jednego z tych opakowań obwodowa komisja wyborcza składa m.in. spis wyborców wraz z dołączonymi do niego zaświadczeniami o prawie do głosowania. Po dokładnym zamknięciu opakowanie zbiorcze obwodowa komisja wyborcza opisywała i opieczętowywała przy użyciu swojej pieczęci, w sposób uniemożliwiający jego otwarcie bez naruszenia odcisku pieczęci. Każde z opakowań zbiorczych dodatkowo zabezpieczone jest plombami strunowymi z indywidualnym numerem (o ile komisja obwodowa została w nie wyposażona). Natomiast po otrzymaniu informacji o przyjęciu protokołów głosowania przez okręgową komisję wyborczą przewodniczący obwodowej komisji przekazywał w depozyt odpowiednio urzędnikowi wyborczemu, konsulowi lub kapitanowi statku wszystkie opakowania zbiorcze i paczki z dokumentami dotyczące wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do otwierania depozytu i przeprowadzenia badania polegającego na weryfikacji spisów wyborców oraz załączonych do nich zaświadczeń o prawie do głosowania wykorzystanych w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP oraz referendum ogólnokrajowym, które zostały przeprowadzone 15 października 2023 r. Jak bowiem wynika z art. 79 § 3 k.wyb., dokumenty te są udostępniane właściwemu sądowi w związku z postępowaniami w sprawach protestów wyborczych oraz na żądanie sądów, prokuratury lub Policji, prowadzących postępowanie karne.

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła przy tym uwagę, że gdyby nawet Sąd Najwyższy wystąpił do wszystkich urzędników wyborczych z żądaniem sprawdzenia wszystkich spisów wyborców i wszystkich zaświadczeń o prawie do głosowania wykorzystanych w głosowaniu, a komisarze wyborczy będący zwierzchnikami urzędników wyborczych (art. 167 § 2a k.wyb.) wystąpili o wsparcie do urzędów gmin zapewniających obsługę i warunki pracy umożliwiające prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych (depozyt

przechowywany jest w urzędach gmin), wykonanie tych czynności byłoby niezwykle pracochłonne oraz czasochłonne – zadanie to sprowadzałoby się w zasadzie do dokonania ponownego sprawdzenia wszystkich dokumentów z wyborów, ze względu na to, że spisy wyborców i załączone do nich zaświadczenia mogą znajdować się w różnych opakowaniach zbiorczych. Z pewnością nie ma możliwości wykonania tych zadań w wyznaczonym przez Sąd terminie. Należy mieć bowiem na uwadze, że wykonanie wskazanych czynności wymagałoby otwarcia 31 497 opakowań zbiorczych, w tym 416 za granicą i 8 przechowywanych przez kapitanów statków oraz dokonania sprawdzenia tyluż spisów wyborców, a następnie analizy w sumie blisko 30 mln pozycji w spisach wyborców i porównania danych z danymi zawartymi w załączonych do tych spisów zaświadczeń o prawie do głosowania w liczbie blisko 430 000. Następnie wymagałoby to sporządzenia jednego, centralnego zestawienia zaświadczeń o prawie do głosowania, zawierającego dane wyborców, w tym numery PESEL wyborców głosujących na ich podstawie, które musiałyby być aktualizowane w oparciu o materiały znajdujące się w depozytach przechowywanych przez 2 477 depozytariuszy na obszarze kraju oraz 416 depozytach przechowywanych przez konsulów i 8 depozytach przechowywanych przez kapitanów statków, na których utworzone były obwody głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła przy tym wątpliwość w zakresie uprawnienia do sporządzania przez depozytariuszy tego rodzaju bazy danych i przetwarzania numerów PESEL wyborców głosujących na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania. Nie ma również podstawy prawnej do utworzenia zbiorczej bazy danych osobowych w tym zakresie, ani organu do tego uprawnionego.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że tego rodzaju weryfikacja wszystkich spisów wyborców i zaświadczeń o prawie do głosowania ze względu na ogrom materiału podlegającego kwerendzie nie mogłaby zostać wykonana wyłącznie przez urzędników wyborczych, gdyż ich liczba to zaledwie 2 600 w całym kraju (w zdecydowanej większości gmin jest to jeden urzędnik wyborczy na gminę, a dla przykładu w K. zaledwie 6 na 454 obwody głosowania, w Ł. – 5 na 322 obwody głosowania). Urzędnicy wyborczy to osoby pracujące

zawodowo, które wykonują czynności w trakcie urlopu w swoim miejscu pracy lub przed albo po wykonaniu zadań wynikających ze stosunku pracy. Wykonaniem zadania zleconego przez Sąd Najwyższy musiałyby się zająć urzędy gmin ustawowo zobowiązane do obsługi urzędników wyborczych, angażując znaczną liczbę pracowników, co mogłoby spowodować paraliż pracy tych urzędów. W przypadku depozytów przechowywanych przez konsulów prowadziłyby to zapewne do paraliżu pracy konsulatów. Konieczne byłoby przeanalizowanie dokumentów z głosowania z opakowań zbiorczych 31 497 obwodowych komisji wyborczych, w tym 416 komisji za granicą i 8 komisji na polskich statkach morskich. Analiza ta dotyczyć musiałaby również danych w sumie 29 532 595 wyborców, z których w głosowaniu udział wzięło w sumie 21 971 603 osób. Zauważono, że obsługą tej liczby wyborców, a następnie segregacją i spakowaniem dokumentów w dniu głosowania zajmowały się obwodowe komisje wyborcze, w skład których wchodziło 262 525 osób. Dla zobrazowania skali ilości dokumentów z głosowania PKW poinformowało, że przykładowo same karty do głosowania w wyborach samorządowych przechowywane w depozycie ważyły około 3,5 tys. ton. Trzeba także mieć na uwadze, że spisy wyborców i zaświadczenia o prawie do głosowania trzeba byłoby wydzielić spośród innych dokumentów znajdujących się w drugich opakowaniach zbiorczych, w których znajdują się również:

1. drugie egzemplarze protokołów głosowania na listy kandydatów na posłów i na kandydatów na senatora;
2. akty pełnomocnictwa;
3. lista wyborców, którzy udzielili pełnomocnictwa do głosowania, na której komisja odnotowywała fakt głosowania przez pełnomocnika;
4. pakiety zawierające koperty wraz z kartami stosowane w głosowaniu korespondencyjnym;
5. pakiety wyborcze niedoręczone lub nieodebrane osobiście przez wyborców przekazane komisji przed zakończeniem głosowania;
6. puste koperty zwrotne;
7. ewentualnie:
 1. nieuwzględnione w obliczeniach karty do głosowania w wyborach do Sejmu lub Senatu niewrzucone do urny wyborczej znalezione

- przez komisję, albo nieuwzględnione z powodu umieszczenia w jednej kopercie na kartę do głosowania więcej niż jednej karty do głosowania w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Senatu lub w referendum,
2. pakiety wyborcze i niewrzucone do urny wyborczej koperty zwrotne znalezione przez komisję w lokalu wyborczym lub budynku, w którym znajduje się lokal,
 3. koperty zwrotne nieodebrane przez komisję, lecz pozostawione w komisji przez inne osoby niż przedstawiciel Poczty [...] albo osobiście przez wyborców,
 4. nośniki z zarejestrowanym przez mężów zaufania wyznaczonych przez komitety wyborcze przebiegiem czynności komisji;
 5. ewidencja czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym;
 6. drugie egzemplarze zaświadczeń wydanych mężom zaufania oraz członkom komisji;
 7. wszystkie arkusze pomocnicze i niewykorzystane formularze protokołów głosowania na listy kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów (także błędnie wypełnione) oraz wadliwie sporządzone protokoły głosowania, drugie egzemplarze raportu ostrzeżeń dotyczące protokołów głosowania na listy kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów.

Z wieloletniego doświadczenia wynika, iż obwodowe komisje wyborcze niejednokrotnie pakują dokumenty z głosowania niezgodnie z wytycznymi PKW. Spowodowałoby to wydłużenie czasu niezbędnego na odnalezienie w tych materiałach poszukiwanego dokumentu.

Państwowa Komisja Wyborcza z uwagi na przedstawione wyżej argumenty stwierdziła, że nawet w przypadku wezwania przez Sąd Najwyższy urzędników wyborczych do wykonania czynności wskazanych w powołanym wezwaniu nie jest możliwa ich realizacja w terminie przewidzianym przez Sąd Najwyższy na wydanie uchwały w sprawie ważności wyborów do Sejmu i do Senatu.

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła także, że jak wynika z art. 32 § 4 k.wyb., wyborca, któremu wydano zaświadczenie o prawie do głosowania, jest skreślany ze spisu wyborców, w którym został on ujęty. Jest to bezwzględny obowiązek. Jak natomiast wynika z § 6 ust. 2 rozporządzenia

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie wzorów wniosków o ujęcie w obwodzie głosowania, skreślenie wyborcy z Centralnego Rejestru Wyborców, zmianę miejsca głosowania oraz wzoru i sposobu ewidencjonowania zaświadczeń o prawie do głosowania (Dz.U. poz. 1495), zaświadczenie o prawie do głosowania opatruje się numerem i zabezpiecza się przez naklejenie znaku holograficznego. Z kolei jak wynika z pkt 47 ppkt 1 powołanych wytycznych, obwodowe komisje wyborcze podczas przeprowadzania głosowania miały obowiązek zwracania szczególnej uwagi, czy przedkładany był oryginał zaświadczenia, tj. czy na zaświadczeniu umieszczony został autentyczny hologram z nadrukiem „PLT 2023”. W związku z tym kopiowanie zaświadczeń w celu ich ponownego użycia wraz z naklejonym na nich unikatowym hologramem nie było możliwe. Procedura określona w wytycznych przewidywała, że zaświadczenie musiało być odebrane od wyborcy i dołączone do spisu wyborców, a w rubryce uwagi musiała zostać zamieszczona adnotacja „wyborca zagłosował na podstawie zaświadczenia” albo „zaświadczenie”. Dopiero wtedy komisja wydawała karty do głosowania. Pozostawienie zaświadczenia w obwodowej komisji wyborczej i dołączenie do spisu wyborców uniemożliwia użycie ponownie tego samego zaświadczenia. Zaświadczenie wystawiane jest na nazwisko konkretnej osoby i zawiera szczegółowe dane wyborcy, co uniemożliwia wykorzystanie go przez nieuprawnioną osobę – przed wydaniem kart do głosowania członkowie obwodowej komisji wyborczej muszą sprawdzić tożsamość wyborcy, któremu wydają kartę, bądź karty do głosowania. PKW zauważyła, że żadna obwodowa komisja wyborcza nie zgłaszała jej jakichkolwiek wątpliwości co do autentyczności jakiegokolwiek zaświadczenia o prawie do głosowania. Wszystkie zarzuty przedstawiane w protestach wyborczych dotyczące rzekomych nieprawidłowościach podczas głosowania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania nie były poparte żadnymi dowodami, opierały się na nieuwiarygodnionych w jakikolwiek sposób insynuacjach o domniemanych nieprawidłowościach, rozpowszechnianych w niektórych medialnych przekazach oraz w *social mediach*. Nie bez znaczenia dla oceny tych zarzutów jest także prowadzona na bardzo szeroką skalę kontrola

procesu wyborczego – zarówno przez członków obwodowych komisji wyborczych, ale także przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych.

PKW podkreśliła, że sam fakt głosowania przez wielu wyborców na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania nie świadczy, ani nie przesądza o jakichkolwiek nieprawidłowościach. Jest to bowiem popularna, wygodna i elastyczna forma głosowania, stosowana od lat, w szczególności przez mobilnych wyborców, których z wyborów na wybory jest coraz więcej. PKW poinformowała jednocześnie, że przed wyborami do Sejmu i do Senatu oraz referendum ogólnokrajowym zarządzonymi na 15 października 2023 r. wydanych zostało wyborcom 450 551 zaświadczeń o prawie do głosowania. Na ich podstawie zagłosowało: w wyborach do Sejmu 428 109 osób, w wyborach do Senatu 427 984 osoby i w referendum ogólnokrajowym 332 326 osób. Nie ma zatem żadnych podstaw do zgłaszania wątpliwości w tym zakresie. Dla porównania w wyborach Prezydenta RP przeprowadzonych w 2020 r. w ponownym głosowaniu przeprowadzonym 12 lipca 2020 r. liczba wyborców głosujących na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania wyniosła 584 751, a więc o 156 642 więcej niż w ostatnich wyborach do Sejmu. Wówczas liczba osób głosujących na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania nie była kwestionowana.

Zgodnie z art. 156 § 1 k.wyb., obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych komisji wyborczych oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z tym szczegółowych wyjaśnień w zakresie przekazywanych obwodowym komisjom wyborczym, za pośrednictwem SMS, wiadomości udzielić może Prezydent Miasta K. Jednocześnie PKW poinformowała, że z posiadanej wiedzy wynika, że rzeczywiście Urząd Miasta K. wysłał o godzinie 20:55 do obwodowych komisji wyborczych, w ramach systemu masowej wysyłki, SMS o treści: „[...]”. Z treści tej wiadomości jednoznacznie wynika, że dotyczyło to wyłącznie wyborców, którzy o godzinie 21.00 oczekiwali na głosowanie w lokalach i kolejkach („o godz. 21.00 wszyscy wyborcy oczekujący na głosowanie w lokalach i kolejkach”), a nie wyborców, którzy chcieliby oddać głos, a przybyli do lokalu lub ustawili się w kolejce po godz. 21.00. Nieuprawnione jest wyrywanie z kontekstu

całej wiadomości jej fragmentu i zmienianie jego znaczenia. PKW wskazała, że nie otrzymała ani jednej wiarygodnej informacji, iż w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych 15 października 2023 r. głosował choćby jeden wyborca, który przybył do lokalu wyborczego po godzinie 21.00.

Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że członkowie obwodowych komisji wyborczych i osoby organizujące wybory w gminach (w szczególności w dużych miastach) mają wypracowane skuteczne metody polegające na egzekwowaniu tego, aby w głosowaniu wzięły udział wyłącznie osoby, które przybyły do lokalu wyborczego (ustawiły się w kolejce) przed godziną zakończenia głosowania. Tego rodzaju sytuacje nie miały charakteru precedensowego, gdyż wielokrotnie miały one miejsce we wcześniej przeprowadzanych wyborach. W takich przypadkach obwodowe komisje wyborcze zapewniały, by mogły głosować wyłącznie osoby, które przybyły do lokalu wyborczego do godziny 21.00 (np. wydając wyborcom przybyłym do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oznaczone kartki i/lub poprzez zabezpieczenie końca kolejki przez członka obwodowej komisji wyborczej). Przykładowo jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Okręgowej Komisji Wyborczej w W. w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w W., wielokrotnie wskazywanej jako przykład rzekomych nieprawidłowości, Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w W. w związku z tworzącymi się kolejkami już o godz. 15:00 w dniu głosowania zarządziła, aby komisje te jak najszybciej rozpoczęły wykonywanie zadań w pełnym składzie, co miało miejsce, w szczególności właśnie w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...]. O godz. 17:57 do wszystkich komisji obwodowych za pośrednictwem urzędów gmin przekazano wytyczne w zakresie zakończenia głosowania i zabezpieczenia kolejki. Z kolei z informacji uzyskanych przez Sekretarza OKW w W. od poszczególnych obwodowych komisji wyborczych wynika, iż komisje zapoznały się z przekazanymi wytycznymi. Z informacji uzyskanych od przewodniczącego Komisji nr [...] wynika, iż kolejka cały czas była zabezpieczona i pilnowana, aby nowi wyborcy przybyli po 21:00 nie mogli zagłosować. W szczególności trzech członków komisji rotacyjnie pilnowało kolejki: jeden stał na końcu, a dwóch pilnowało boków kolejki. Ponadto w Komisji nr [...] wyborcom stojącym w kolejce wydawane były numery do wyznaczonych stanowisk

wydawania kart, aby usprawnić czas oczekiwania i przyspieszyć proces głosowania. Poza tym Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w W. na bieżąco była w kontakcie telefonicznym z komisjami, w których pomimo zamknięcia lokalu wyborczego trwało głosowanie. Sekretarz i jeden z członków OKW udali się w celu skontrolowania przebiegu oddawania głosów w lokalu nr [...] Według ich informacji, na miejscu panował spokój i nie ujawniono żadnych incydentów ani nieprawidłowości. Podobne działania podejmowane były przez inne okręgowe komisje wyborcze.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Protesty wyborcze pozostawić należało bez dalszego biegu.
2. Wskazać należy, że zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb., wnoszący protest ma nie tylko obowiązek sformułowania w nim zarzutów, ale również przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty. Niesprostanie przez wnoszącego protest tym obowiązkom, zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb., prowadzi do pozostawienia protestu bez dalszego biegu.
3. Powyższe regulacje bezpośrednio wiążą się z funkcją, jaką pełni protest przeciwko ważności wyborów. Postępowanie w sprawie protestu przeciwko ważności wyborów ma bowiem na celu zapewnienie ochrony osobie uprawnionej do udziału w wyborach przed przestępstwami i deliktami, które utrudniają lub uniemożliwiają korzystanie z przysługujących jej praw w nieskrępowany i efektywny sposób. W związku z tym przedmiotem zarzutu powinny być takie okoliczności, wskutek których naruszenia doznał własny, rzeczywisty i aktualny interes prawny osoby wnoszącej protest.

Jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy, protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli ograniczać się do postawienia ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń Kodeksu wyborczego lub przestępstw przeciwko wyborom w skali całego kraju, o których wnoszący protest jedynie słyszał, a które nie mają żadnego związku z jego osobą. Innymi słowy, przedmiotem protestu mogą być wyłącznie zdarzenia, których wnoszący protest osobiście doświadczył. Gdyby intencją ustawodawcy było umożliwienie inicjowania abstrakcyjnej kontroli ważności wyborów, to upoważniłby do wnoszenia

protestów podmioty publiczne tradycyjnie stojące na straży interesu publicznego: Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezydenta RP itp.

Przyjęty przez ustawodawcę model protestu przeciwko ważności wyborów polega więc na sprawowaniu przez Sąd Najwyższy indywidualno-konkretnej kontroli ważności wyborów, nie ma natomiast podstaw prawnych do prowadzenia przez Sąd Najwyższy, w ramach postępowania z protestu przeciwko ważności wyborów, kontroli abstrakcyjnej (z wielu zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 20 października 2019 r., I NSW 117/19; 21 listopada 2019 r., I NSW 235/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 201/19; 31 lipca 2020 r., I NSW 4722/20).

4. Przenosząc powyższe na realia niniejszej sprawy wskazać należy, że protesty mają w zasadniczym zakresie charakter w całości abstrakcyjny. Informacje o zdarzeniach oraz wysnuwane z nich tezy nie zostały wsparte jakimikolwiek dowodami. Ponadto wnoszący protesty nie wskazali jakichkolwiek okoliczności, które mogłyby chociaż sugerować, że ich prawa zostały ograniczone. W szczególności dotyczy to zarzutu dotyczącego rzekomego podwójnego głosowania – składający protesty nie podnieśli jakichkolwiek dowodów na poparcie ich twierdzeń, a ich wiedza w tym zakresie bazowała na spekulacjach, przypuszczeniach lub informacjach przekazywanych medialnie.

5. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 39 § 2 k.wyb. głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7⁰⁰ do godziny 21⁰⁰. Stosownie zaś do art. 39 § 4 k.wyb., o godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili głosować mogą tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że wyborca, który przybył do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania, czyli w realiach sprawy przed godziną 21⁰⁰ może zrealizować swoje czynne prawo wyborcze. Jednocześnie obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek umożliwienia takiej osobie realizacji jej konstytucyjnego prawa.

Na naruszenie prawa do oddania głosu w opisanych wyżej okolicznościach stanowczo wskazał Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniu z 26 listopada 2015 r., III SW 108/15: „wnoszący protest, który przebywał w lokalu Komisji Wyborczej, mimo zarządzenia o zakończeniu głosowania, był nadal uprawniony do oddania głosu (...). Tym samym Komisja była zobowiązana do wydania mu karty wyborczej i udostępnienia urny wyborczej”.

6. Zgodnie z art. 500 k.wyb. ten, kto, w związku z wyborami od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania, podaje do publicznej wiadomości wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów, lub wyniku sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania podlega grzywnie od 500 000 do 1 000 000 zł.

Podkreślić należy, że, obok naruszenia relewantnych przepisów Kodeksu wyborczego, podstawą protestu przeciwko ważności wyborów może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego. Biorąc więc pod uwagę, że przedmiotowy występki uregulowany został w Kodeksie wyborczym, a tym samym nie należy do grupy przestępstw, o których mowa w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, uznać należy, że nie może on stanowić podstawy protestu przeciwko ważności wyborów.

7. Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy zauważa, że określony powyżej zakres protestu przeciwko ważności wyborów nie przekłada się automatycznie na zakres okoliczności branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy podczas badania ważności wyborów w związku z podejmowaniem uchwały w tym przedmiocie. Zakres tych drugich jest bowiem szerszy. Orzekając o ważności wyborów do Sejmu i Senatu Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP, a zatem ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., wyznaczającym zakres i podstawę protestu wyborczego, miały wpływ na ważność wyborów. Niewykluczone bowiem, że zdarzenia związane z faktycznym głosowaniem po godzinie 21:00 (osób, które przybyły do kolejki do lokalu wyborczego tuż przed tą godziną), mające związek z tzw. turystyką wyborczą – sterowaną za pośrednictwem portali internetowych, będą przedmiotem rozważań Sądu w postępowaniu skutkującym podjęciem ww. uchwały.

Stąd też Sąd Najwyższy dla dalszych potrzeb prowadzenia postępowania w przedmiocie ważności wyborów powszechnych sformułował wnioski dowodowe o których mowa w pkt. V, których Państwowa Komisja Wyborcza częściowo nie wykonała, tłumacząc to zasadniczo niemożnością dokonania badania w określonym krótkim terminie, częściowo zaś wskazała stosowne wyjaśnienia, które przytoczone zostały w części historycznej uzasadnienia.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy wskazuje, że wybory parlamentarne w 2023 r. odbywały się w szczególnych okolicznościach – nie tylko ze względu na fakt połączenia ich z referendum ogólnokrajowym, wobec którego rozpętała została kampania nie tyle referendalna, co antyreferendalna, i nie tylko z uwagi na niespotykane wysoką

frekwencję. Niewątpliwie bowiem wystąpiły w toku głosowania dwa pozornie ze sobą niepowiązane czynniki. Po pierwsze, nadzwyczaj wysoka była liczba wyborców głosujących na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania. Co więcej, głosowanie poza miejscem zamieszkania nie odbywało się często z uwagi na indywidualne okoliczności osobiste związane z przebywaniem poza miejscem zamieszkania, lecz z uwagi na chęć wsparcia wyników komitetów wyborczych – tworzących od 13 grudnia 2023 r. koalicję rządzącą.

Funkcjonowały bowiem portale internetowe, który, wobec różnej „wagi” głosu w różnych okręgach wyborczych, tego typu „podróże wyborcze” optymalizowały (umieszczone *nota bene* na serwerze w Luksemburgu i na Cyprze), a pozwalał na taką optymalizację jedynie w odniesieniu do trzech list wyborczych.

Co prawda nie ma podstaw by twierdzić, że działanie w taki sposób, nawet z terytorium obcego państwa, stanowi naruszenie obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego (paradoksalnie nawet gdyby serwer ten był umieszczony nie w Luksemburgu czy na Cyprze, lecz w Rosji i stamtąd sterowany – co *nota bene* powinno być *de lege ferenda* przedmiotem refleksji ustawodawcy określającego warunki ważności procesu wyborczego), to jednak wydaje się, że było ono także przyczyną masowego udawania się wyborców korzystających z portalu optymalizacyjnego do lokali wyborczych późnowieczorną porą – co przyczyniło się do kolejek przed lokalami i głosowania po 21:00. Daje to podstawy by sądzić, że miały miejsce przecieki z sondażowni przeprowadzających sondaże wyborcze w toku głosowania, które pozwalały czynić tę optymalizację głosowania jeszcze bardziej efektywną i kierować wyborców w te miejsca, gdzie była jeszcze szansa na pozyskanie dla którejś z partii obecnej koalicji rządzącej dodatkowego mandatu.

Paradoksalnie instytucja zaświadczeń, o której mowa w art. 32 § 1 k.wyb., która w swej istocie miała zapewnić szeroką możliwość głosowania w sytuacjach szczególnych, z uwagi na różną wagę oddawanego głosu w różnych okręgach wyborczych, stała się przedmiotem daleko idących odchyłeń w tym zakresie. Przyczyniło się to do nieprawidłowości w procesie jej wykorzystania przez aktywnych zwolenników komitetów wyborczych (trzech komitetów tworzących obecną koalicję rządzącą) sterujących przepływem wyborców w celu uzyskania „nadmiarowych” mandatów tam, gdzie decydować mogła o nich niewielka liczba oddanych głosów, a kosztem komitetów, które do tego typu działań manipulacyjnych się nie uciekały.

Tego typu nieprawidłowości, których wszelako nie można kwalifikować jako naruszenie jakichkolwiek norm Kodeksu wyborczego, z pewnością wywarły wpływ na rozdział mandatów między komitetami wyborczymi.

W świetle powyższej praktyki, instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania powinna być oceniona jako godząca w wymogi rzetelności i reprezentatywności, które charakteryzować powinny proces wyborczy. W tym kontekście należy być może przeprowadzić w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ocenę jej zgodności z Konstytucją RP (która to ocena z uwagi na krótkie terminy ustawowe zastrzeżone w toku niniejszego postępowania, niemożliwa jest do zainicjowania przez Sąd Najwyższy) lub *de lege ferenda* rozważyć jej zmianę normatywną.

8. Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 243 § 1 zd. 1 w zw. z art. 258 k.wyb., postanowił jak w sentencji.

[SOP]

[ms]