

POSTANOWIENIE

Dnia 3 grudnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z protestu wyborczego D. B.
przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego
Okręgowej Komisji Wyborczej w L. oraz Prokuratora Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 3 grudnia 2019 r.

**1. wyraża opinię, że zarzut naruszenia art. 266 Kodeksu
wyborczego jest zasadny, ale stwierdzone naruszenie nie miało
wpływu na wynik wyborów;**

2. wyraża opinię, że pozostałe zarzuty są niezasadne.

UZASADNIENIE

I.

W związku z wyborami do Senatu, które zostały przeprowadzone 13 października 2019 r. D. B. (dalej: Wnosząca protest), wniosła 22 października 2019 r. protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu w okręgu nr (...) i wyborowi K. M. na senatora z tego okręgu. Zaznaczyła, że w dniu wyborów jej nazwisko było umieszczone w spisie wyborców w obwodzie nr (...) w gminie J.

Jako podstawę protestu Wnosząca protest wskazała naruszenie następujących przepisów Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.):

1. art. 266, art. 267 w zw. z art. 224 i art. 258 k.wyb. poprzez zarządzenie przez Okręgową Komisję Wyborczą (dalej: OKW) w L. wydrukowania kart do głosowania, na których obok nazwiska kandydata na senatora K. K., zgłoszonego przez Komitet Wyborczy (...) (dalej: KW (...)), umieszczono symbol graficzny Komitetu Wyborczego (...) (dalej: KW (...)), a następnie przekazanie takich kart obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania;

2. art. 40 § 1 k.wyb. poprzez przeprowadzenie głosowania przy pomocy kart, o których mowa w pkt 1, które nie spełniały kryterium urzędowych kart do głosowania.

W uzasadnieniu wskazano, że uchwałą nr (...)/2019 z 14 sierpnia 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) przyjęła zawiadomienie o utworzeniu KW (...) i określiła jego symbol graficzny w postaci pochylonego tekstu „(...)” na ciemnym tle. Następnie 19 sierpnia 2019 r., uchwałą nr (...)/2019 PKW przyjęła zawiadomienie o utworzeniu KW (...), przy czym komitet ten nie określił swojego symbolu graficznego.

Wnosząca protest podniosła, że z doniesień medialnych – potwierdzonych przez przedstawicieli delegatury Krajowego Biura Wyborczego w L. – a także z relacji innych wyborców z okręgu nr (...) do Senatu wynika, że w obwodowych komisjach wyborczych wydawano karty do głosowania w wyborach do Senatu, na których obok nazwiska kandydata na senatora K. K., zgłoszonego przez KW (...), umieszczono symbol graficzny KW (...). Symbol ten widniał także przy nazwie tego komitetu na karcie do głosowania w wyborach do Sejmu. W treści protestu zawarte zostały linki do ww. informacji medialnych i relacji.

Zdaniem Wnoszącej protest bezpośrednią przyczyną nieprawidłowego umieszczenia symbolu graficznego obok nazwiska kandydata były działania OKW w L., gdyż do jej obowiązków należało wydrukowanie kart do głosowania.

W dalszej części uzasadnienia podniesiono, że ustawodawca, wprowadzając możliwość opatrzenia nazwy komitetu lub nazwiska kandydata symbolem graficznym, miał na względzie ułatwienie wyborcom identyfikacji poszczególnych komitetów oraz afiliacji kandydatów. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji

wykorzystywania przez niektóre komitety lub kandydatów podobieństw (m.in. w zakresie imion i nazwisk czy nazw lub skrótów) celem odebrania – za sprawą niewiedzy wyborców lub ich roztargnienia – głosów innym komitetom lub kandydatom. Doświadczenie życiowe wskazuje, że w przypadku braku precyzyjnych preferencji wyborczych, to właśnie nazwa komitetu jest główną determinantą poparcia konkretnego kandydata.

Wnosząca protest wskazała, że przepisy Kodeksu wyborczego wyraźnie określają wymagania, jakie spełniać ma urzędowa karta do głosowania, aby można było uznać ją za ważną. Wymagania te mają charakter bezwzględny. W sytuacji, w której wszystkie karty w okręgu, posiadały opisywaną wadę, należy przyjąć, że wszystkie głosy oddane w wyborach do Senatu były nieważne.

Biorąc pod uwagę, że KW (...) – w przeciwieństwie do KW (...) – zarejestrował listy kandydatów w wyborach do Sejmu we wszystkich okręgach, jak również podobieństwo skrótów nazw obu komitetów, przyjąć należy, że ze względu na symbol graficzny wyborcy mogli być przekonani, że oddając głos na K. K. wyrażają poparcie dla kandydata KW (...). Według Wnoszącej protest, „gdyby karta do głosowania była ważna, przynajmniej część głosów oddanych ze świadomością poparcia kandydata ogólnopolskiego komitetu zyskałby kandydat innego komitetu, który zarejestrował listy w całym kraju. Różnica 1168 osób między kandydatem wybranym na senatora, a kandydatem z drugim wynikiem wskazuje, że oddanie głosów przez jedynie 4,3% wyborców K. K. na J. P., zgłoszonego przez KKW (...), mogło przyczynić się do zmiany wyników wyborów”.

W przekonaniu Wnoszącej protest umieszczenie na karcie do głosowania symbolu graficznego KW (...) obok nazwiska kandydata zgłoszonego przez KW (...) mogło wpłynąć na wynik wyborów do Senatu w okręgu wyborczym nr (...).

II.

Przewodniczący OKW w L., w piśmie z 31 października 2019 r., w imieniu OKW w L. wyraził stanowisko, że protest jest bezzasadny.

W piśmie przedstawiono kolejne czynności podjęte w procedurze przygotowania i druku kart do głosowania wykorzystanych w wyborach do Senatu w okręgu nr (...), z uwzględnieniem kwestii umieszczenia symbolu graficznego przy

nazwisku kandydata KW (...). Zaznaczono, że w dniu głosowania do OKW w L. nie zostały zgłoszone jakiekolwiek zastrzeżenia dotyczące kart do głosowania w okręgu wyborczym nr (...) w wyborach do Senatu. Informację o błędzie Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w L. otrzymała 21 października 2019 r.

Zdaniem OKW w L., protest oparty jest na przypuszczeniach, a twierdzenia Wnoszącej protest nie zostały poparte konkretnymi dowodami. W przekonaniu Komisji opisywana nieprawidłowość nie miała wpływu na zachowanie wyborców i na wynik wyborów. Na karcie do głosowania prawidłowo oznaczono kandydata imionami i nazwiskiem oraz wskazano komitet wyborczy, który dokonał jego zgłoszenia. Ponadto wskazano, że w oświadczeniu o zgodzie na kandydowanie zadeklarowana została przynależność kandydata do partii (...) i zostało to podane do publicznej wiadomości w obwieszczeniu o zarejestrowanych kandydatach na senatora w okręgu wyborczym nr (...). Wobec tego identyfikacja kandydata przez wyborcę następowała nie tylko na podstawie symbolu graficznego komitetu wyborczego.

Przewodniczący PKW, w piśmie z 4 listopada 2019 r., przedstawił stanowisko PKW, zgodnie z którym na skutek niezachowania procedur dotyczących konieczności należytego sprawdzenia treści kart do głosowania przez wyznaczonych członków OKW w L., doszło do naruszenia procedury wyborczej (w szczególności określonej w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej nr 209/2019 oraz uchwale Państwowej Komisji Wyborczej nr 207/2019 z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju, M.P. 2019, poz. 884 ze zm.), ale nie miało ono wpływu na wynik wyborów.

Przewodniczący PKW podkreślił, że inaczej niż w przypadku wyborów do Sejmu (art. 224 k.wyb.), przepisy Kodeksu wyborczego (art. 267 k.wyb.) nie przewidują obowiązkowego umieszczania na karcie do głosowania symbolu graficznego, nawet jeżeli został on załączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. W związku z tym w wyborach do Senatu symbol graficzny pełni wyłącznie funkcję pomocniczą. Wybory do Senatu bowiem – z uwagi na

zastosowanie zasady wyborów większościowych – mają charakter zdecydowanie spersonifikowany, co oznacza, że wyborca głosuje na konkretnego kandydata. Najistotniejsze jest zatem nazwisko i imię kandydata oraz dodatkowo informacja o Komitecie Wyborczym, który go zgłosił, a te informacje zostały podane na karcie do głosowania prawidłowo.

Przewodniczący PKW podniósł, że wynik powtórzenia w 2005 r. unieważnionych wyborów w okręgu nr (...) z siedzibą OKW w C., bezspornie potwierdza, że w wyborach do Senatu wyborcy głosują w pełni świadomie na określonych kandydatów (na konkretne nazwisko i imię lub imiona). Zarówno w unieważnionych wyborach, w których na sporządzonej niezgodnie z prawem (inaczej niż w analizowanej sprawie) karcie do głosowania znajdowały się tylko nazwiska i imiona kandydatów, a brakowało informacji o komitetach wyborczych, jak też w wyborach przeprowadzonych ponownie, gdzie na karcie do głosowania znalazły się zarówno nazwiska i imiona, jak i nazwy komitetów wyborczych, mandaty uzyskali ci sami kandydaci.

Ponadto Przewodniczący PKW zauważył, że jeśli przyjąć argumentację przedstawioną w proteście, kandydaci zgłaszani przez komitety wyborcze, które nie załączyły symbolu graficznego, byłiby nierozpoznawalni i nie mieliby szans w głosowaniu. Tymczasem w wyborach do Senatu przeprowadzonych 13 października 2019 r. mandaty zdobyli m.in. czterej wymienieni przez Przewodniczącą PKW kandydaci, przy których nazwiskach nie znalazły się symbole graficzne, a których konkurentami byli kandydaci oznaczeni takimi symbolami. O wyborze przesądza zatem nie symbol graficzny, lecz imię (imiona) i nazwisko oraz dodatkowo informacja o Komitecie Wyborczym.

Przewodniczący PKW wskazał też, że w kilkudziesięciu okręgach wyborczych, w których wyborcy mieli do wyboru więcej niż dwóch kandydatów, trzeci kandydat zdobywał dużą liczbę głosów, jako alternatywa dla dwóch konkurujących ze sobą komitetów. Wyborcy mieli bowiem inną możliwość wyboru i chętnie z niej korzystali. Potwierdzały to m.in. kierowane do PKW w trakcie głosowania informacje telefoniczne i mailowe, w których wyborcy wyrażali swoje niezadowolenie z małej liczby zarejestrowanych kandydatów i niewystarczającego wyboru. Według oceny PKW, duża liczba głosów oddanych na kandydata

zgłoszonego przez KW (...) w okręgu wyborczym nr (...) nie była pomyłką, lecz świadomym wyborem głosujących. Zdaniem PKW, nie ma również znaczenia argument, że KW (...) zarejestrował listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu. Na potwierdzenie przytoczono dane, według których kandydat KW (...) zarejestrowany w okręgu wyborczym nr [...], nieoznaczony symbolem graficznym, również otrzymał blisko 20% głosów (19,55%). Kolejny kandydat zgłoszony przez ten komitet wyborczy w okręgu wyborczym nr (...), nieoznaczony symbolem graficznym, uzyskał wprawdzie 6,57% (9 884) głosów, lecz w okręgu tym zgłoszonych było aż 5 kandydatów (w tym kandydat zgłoszony przez KW (...)).

Przewodniczący PKW zaznaczył, że wątpliwe jest, aby niewielki – zgodnie z wymogami – symbol graficzny miał wpływ na decyzję wyborców. Symbol graficzny KW (...) zamieszczony na karcie do głosowania był bowiem jedynie wąskim czarnym prostokątem z białym napisem L. i miał szerokość około 9 mm, a wysokość około 2 mm. Co więcej, symbol graficzny KW (...), który był prezentowany w trakcie kampanii wyborczej to fioletowo-czerwony napis L. na białym prostokącie umieszczonym na tle w odcieniu fioletowo-czerwonym. Odbiegał zatem wyglądem od symbolu graficznego umieszczonego na karcie do głosowania w okręgu wyborczym nr (...).

Przewodniczący PKW wskazał, że OKW w L. prawidłowo sporządziła protokół wyników głosowania i wyników wyborów senatorów w okręgu wyborczym, podając nazwy komitetów wyborczych przy nazwiskach kandydatów i wybranych senatorów. Przy tym obwodowe komisje wyborcze sprawdzały wygląd kart do głosowania w przeddzień wyborów, następnie w dniu wyborów dokonywały ich ostemplowania. Nikt nie zauważył niewłaściwego symbolu graficznego. Nie zwrócił też na to uwagi żaden wyborca w okręgu wyborczym nr (...) w dniu wyborów, ani też przez następnych 7 dni. Tymczasem w przypadkach pomyłek na kartach do głosowania informacje o nich docierają od wyborców lub samych kandydatów z reguły do godzin południowych, najpóźniej do zakończenia głosowania.

W piśmie z 4 listopada 2019 r. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu, gdyż nie spełnia on wymogów przewidzianych w art. 241 § 3 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.

Prokurator Generalny podniósł, że rozpoznając protest wyborczy, Sąd Najwyższy jest związany granicami zarzutów. Tymczasem zarzut naruszenia art. 40 § 1 k.wyb. jest bezzasadny m.in. z tego względu, że wskazany przepis nie dotyczy wymogów, jakie spełniać ma karta do głosowania. Ponadto art. 40 § 3a pkt 2 i 3 k.wyb., regulujący kwestię umieszczenia symbolu graficznego komitetu wyborczego na karcie do głosowania, nie dotyczy kart do głosowania w wyborach do Senatu.

Następnie, w art. 267 k.wyb., wśród niezbędnych elementów umieszczanych na kartach do głosowania, nie znajduje się symbol graficzny komitetu wyborczego. Wobec tego karty do głosowania na kandydatów do Senatu w okręgu wyborczym nr (...) zawierające prawidłową nazwę komitetu wyborczego przy nazwisku kandydata należy uznać za ważne, gdyż umieszczenie symbolu graficznego jest tylko dodatkowym elementem.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, chociaż doszło do błędnego umieszczenia symbolu graficznego, Wnosząca protest nie przedstawiła, ani nie wskazała dowodów na wpływ takiego uchybienia na przebieg głosowania i wynik wyborów. Nie wskazała bowiem konkretnych osób, które zostały wprowadzone w błąd, ani nie wykazała, że mogłoby to ewentualnie mieć wpływ na zmianę ustalonego wyniku wyborów. Według Prokuratora Generalnego z treści protestu można wnioskować, że sama Wnosząca protest nie została w ten sposób wprowadzona w błąd, a tylko hipotetycznie uważa, że osoby, które oddały głos na nazwisko wskazanego kandydata, podjęły decyzję pod wpływem błędu.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Z kolei art. 241 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera owe zarzuty.

Na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Opinia ta powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów.

Pierwszy zarzut rozpatrywanego protestu to naruszenie art. 266 i art. 267 k.wyb. w zw. z art. 224 i art. 258 k.wyb.

Zauważyć należy, że art. 224 k.wyb. dotyczy wyborów do Sejmu i stanowi, że na karcie do głosowania umieszcza się oznaczenia list zarejestrowanych w danym okręgu wyborczym, zawierające numer listy oraz nazwę lub skrót nazwy komitetu wyborczego wraz z symbolem graficznym komitetu wyborczego, w kolejności wzrastającej numerów list. Pod oznaczeniem każdej listy podaje się nazwiska i imiona wszystkich kandydatów zarejestrowanych na danej liście. Zgodnie ze wskazanym kolejno art. 258 k.wyb., w sprawach nieuregulowanych w dziale Kodeksu wyborczego dotyczącym wyborów do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy działu dotyczącego wyborów do Sejmu.

Sąd Najwyższy wskazuje, że wymienione przepisy nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie, dlatego zarzut ich naruszenia jest niezasadny. W odniesieniu do wyborów do Senatu, w badanym zakresie, Kodeks wyborczy zawiera bowiem wyczerpującą regulację, co oznacza, że przepisy odnoszące się do wyborów do Sejmu nie znajdują zastosowania.

Rozdział 5 działu IV Kodeksu wyborczego określa zasady dotyczące kart do głosowania w wyborach do Senatu. Zawiera on dwa wskazane przez Wnoszącą protest przepisy (art. 266 i 267). Drugi z wymienionych przepisów, czyli art. 267 k.wyb. stanowi, że na karcie do głosowania umieszcza się w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego. Bezsporne było, że dane te znalazły się na karcie do głosowania, co oznacza, że w tym zakresie zarzut protestu nie mógł okazać się zasadny. W art. 267 k.wyb., jako konieczny

element karty do głosowania nie został wymieniony symbol graficzny, ale nie ulega wątpliwości, że może on znajdować się na takiej karcie. Z kolei art. 266 k.wyb. stanowi, że OKW po zarejestrowaniu kandydatów na senatora zarządza wydrukowanie kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w trybie określonym przez PKW.

Sąd Najwyższy wskazuje więc, że wykładnia systemowa i celowościowa przytoczonego przepisu prowadzi do wniosku, że OKW jest bezpośrednio odpowiedzialna za wydrukowanie kart wyborczych w sposób w pełni prawidłowy. Jeżeli zatem na karcie może znajdować się (choć nie jest elementem koniecznym) symbol graficzny, to OKW ma zapewnić prawidłowe umieszczenie go na karcie i prawidłowe wydrukowanie kart z owym symbolem. Jest to zadanie OKW wynikające z art. 266 k.wyb. Z pisma OKW w L. wynika, że na etapie korekty przygotowanych do druku kart przeoczono opisaną wyżej pomyłkę dotyczącą symbolu graficznego komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata na senatora. Nie ulega więc wątpliwości, że OKW w L. nie dopełniła obowiązku czuwania nad poprawnością druku kart do głosowania, w związku z tym zasadny jest zarzut naruszenia art. 266 k.wyb.

W ocenie Sądu Najwyższego wskazane naruszenie art. 266 k.wyb. przez OKW w L. nie miało wpływu na wynik wyborów.

Wskazane przez Wnoszącą protest czynniki (m.in. fakt zarejestrowania przez KW (...) list kandydatów w wyborach do Sejmu we wszystkich okręgach oraz niewielka różnica liczby zdobytych głosów) nie przesądzają o tym, że opisywane naruszenie miało wpływ na sposób głosowania wyborców. Należy tu zauważyć, że Wnosząca protest nie stwierdziła, że błąd w zakresie symbolu graficznego wpłynął na Jej decyzję wyborczą. Nie został zatem wykazany związek przyczynowy między błędnym symbolem graficznym, a głosowaniem na poszczególnych kandydatów. Przedstawione przez Wnoszącą protest poglądy co do możliwego podziału głosów w przypadku wydrukowania kart do głosowania bez błędnie umieszonego logo przy kandydacie KW (...) mają charakter przypuszczeń.

Karta do głosowania w wyborach do Senatu w okręgu nr (...) dostarczała wyborcom – zgodnie z art. 267 k.wyb. – wyczerpującej informacji na temat kandydatów: zawierała ich imiona i nazwiska oraz nazwy komitetów wyborczych. Od przeciętnego wyborcy, zwłaszcza w wyborach do Senatu, które są wyborami większościowymi, można rozsądnie oczekiwać, że przed oddaniem głosu zapozna się z treścią karty do głosowania, sprawdzając imię i nazwisko kandydata oraz nazwę komitetu wyborczego. Nie można zakładać, że brak wskazanego znaku graficznego przy kandydacie KW (...) spowodowałby, że kandydat ten uzyskałby mniejszą liczbę głosów, a inny, konkretny, kandydat większą. Sąd Najwyższy podkreśla, że nie można przyjmować takiego wzoru przeciętnego wyborcy, który zakłada nieracjonalność podejmowanych decyzji. Należy też zauważyć, że symbol graficzny „(...)”, przypominający symbol graficzny KW (...) został przypisany kandydatowi związanemu z lewicą, będącemu też członkiem partii lewicowej. Okoliczność ta nie może zostać nie zważona w kontekście oceny, czy stwierdzone naruszenie miało wpływ na wynik wyborów.

Przechodząc do drugiego zarzutu, Sąd Najwyższy wskazuje, że – zgodnie z przywołanym przez Wnoszącą protest art. 40 § 1 k.wyb. – głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania. Jeżeli karta do głosowania zawierała wszystkie wymagane elementy – zgodnie z art. 267 i art. 40 k.wyb. – to opisany błąd nie mógł skutkować pozbawieniem karty do głosowania w okręgu wyborczym nr (...) przymiotu urzędowej karty do głosowania w rozumieniu art. 40 § 1 k.wyb. Brakuje zatem podstaw do zakwestionowania ważności takiej karty.

Z tych względów, na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.