

POSTANOWIENIE

Dnia 26 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Jacek Widło

SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego M. M.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu nr (...)

oraz wyborowi D. T. na Senatora

przy udziale:

- 1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
- 2) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K.,
- 3) Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 26 listopada 2019 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2019 r. M. M. złożył protest przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (...) i wyborowi D. T. na senatora z tego okręgu.

Wnoszący protest zarzucił naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, które miało wpływ na wynik wyborów poprzez: (1) przyjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą w dniu 26 sierpnia 2019 r. zawiadomienia pełnomocnika Komitetu Wyborczego Wyborców (...) o utworzeniu

Komitetu Wyborczego Wyborców (...) posługującego się skrótem KWW (...) w celu zgłaszania kandydatów na senatorów w wyborach zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. pomimo wcześniejszego przyjęcia przez PKW w dniu 12 sierpnia 2019 r. zawiadomienia pełnomocnika Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (...) o utworzeniu Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (...) posługującego się skrótem KKW (...) w celu zgłaszania kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów w wyborach zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. – co spowodowało możliwość wprowadzenia wyborców w błąd co do komitetu, z którego startował kandydat na senatora D. K., z powodu niedostatecznej zdolności odróżniającej nazwy i skrótu KWW (...), od nazwy i skrótu KKW (...) – co stanowi naruszenie art. 92 § 6 k.wyb. i 263 § 2 k.wyb.; (2) brak wezwania przez Państwową Komisję Wyborczą pełnomocnika KWW (...) do usunięcia wady nazwy i skrótu tego komitetu w taki sposób, aby nazwa i skrót zgłaszanego przez pełnomocnika komitetu wyborczego posiadały wystarczającą zdolność odróżniającą zgodnie z art. 92 § 6 k.wyb. i 263 § 2 k.wyb. – co stanowi naruszenie art. 97 § 2 k.wyb.

W ocenie wnoszącego protest, wskazane naruszenia Kodeksu wyborczego miały wpływ na wynik wyborów w ten sposób, że poprzez przyjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu KWW (...) oraz umożliwienie zgłoszenia przez ten komitet D. K. jako kandydata na senatora w okręgu (...), a następnie wydrukowanie przez Okręgową Komisję Wyborczą w K. na kartach do głosowania kandydatury D. K. jako kandydata zgłoszonego przez „KWW (...)” co mogło wprowadzać wyborców w błąd poprzez spowodowanie wrażenia, że D. K. jest kandydatem zgłoszonym przez KKW (...) i oddanie głosu na niego zamiast na faktycznego kandydata KKW (...) – D. M., który zgodnie z art. 267 *in principio* k.wyb. był umieszczony w kolejności alfabetycznej za kandydaturą D. K.

Dalej wnoszący protest wskazał, że w oparciu o oddane głosy ustalono następnie wynik głosowania, w którym D. T. uzyskała 71.752 głosy, H. M. uzyskał 52.117 głosów (tj. o 19.635 głosów mniej), gdy tymczasem D. K. uzyskał 36.952 głosy, z których całość lub część mogła być głosami oddanymi z intencją ich oddania na kandydata KKW (...) H. M., co mogło doprowadzić do zmiany wyniku wyborów w tymże okręgu w ten sposób, że zamiast D. T. mógł zostać wybrany H. M.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na protest z dnia 4 listopada 2019 r. wyraził opinię, iż zarzuty protestu są bezzasadne. Wyjaśnił przy tym, że PKW nie miała podstaw prawnych, aby odmówić przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu KKW (...), którego nazwa spełniała warunki Kodeksu wyborczego, tj. odróżniała się od nazw pozostałych komitetów.

W odpowiedzi na protest z dnia 4 listopada 2019 r. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w K. odmówił przedstawienia swojego stanowiska w sprawie wskazując, iż nie jest organem właściwym do jego zajęcia, albowiem OKW w K. nie jest organem rozpatrującym wnioski o przyjęcie zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, w związku z czym nie ma wiedzy odnośnie przebiegu tego procesu.

Prokurator Generalny w odpowiedzi na protest z dnia 5 listopada 2019 r. wyraził pogląd, iż wniesiony protest należy pozostawić bez dalszego biegu. W ocenie Prokuratora Generalnego, formułując zarzuty M. M. nie sprostął temu zadaniu, bowiem w żaden sposób nie przedstawił ani nie wskazał jakichkolwiek dowodów na wpływ zarzucanego przez niego uchybienia na przebieg głosowania i wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy M. M. należało pozostawić bez dalszego biegu.

Prawo wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów parlamentarnych posiada swoje konstytucyjne korzenie. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Ustawy Zasadniczej wyborcy przysługuje prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady ogólne wnoszenia protestów wyborczych oraz szczególne dotyczące wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.).

Stosownie do art. 82 § 1 k. wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania,

ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2). Stosownie do § 2 przytoczonego przepisu, protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Ponadto zgodnie z § 3 art. 82 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Stosownie do art. 241 § 1 zd. 1. k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei jak stanowi § 3 przytoczonego przepisu, wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy stwierdzić należy, iż przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania, ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 października 2011 r., III SW 15/11; z 24 czerwca 2019 r., I NSW 16/19). *Ergo*, obowiązkiem wnoszącego protest wyborczy zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego jest sformułowanie w nim zarzutów dotyczących naruszenia unormowań zawartych w tymże kodeksie, albo dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom – mających wpływ na wynik wyborów, jak też przedstawienie lub wskazanie dowodów uzasadniających te zarzuty (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2014 r., III SW 8/14; z 24 czerwca 2019 r., I NSW 16/19).

Nie ulega wątpliwości, że Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty wyborcze w granicach podniesionych zarzutów. Dlatego też, zarzuty muszą konkretnie i jasno wskazywać naruszenia przepisów prawa wyborczego, o których wiadomo wnoszącemu protest. Jak wskazuje się w orzecznictwie, do spełnienia tego wymagania nie wystarczy podanie przepisu, który w ocenie protestującego został naruszony, lecz konieczne jest również opisanie konkretnych okoliczności, w jakich doszło do jego naruszenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 2019 r., I NSW 103/19). Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną, potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (postanowienia Sądu Najwyższego: z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; z 30 października 2019 r., I NSW 117/19). Podkreślić także trzeba, że każdy zarzut powinien zostać poparty dowodem albo co najmniej wskazaniem dowodu, wraz z przytoczeniem okoliczności na jakie dowód ma zostać przeprowadzony.

Zgodnie z art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb. Sankcja wynikająca z przytoczonego przepisu w postaci pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy m.in. sytuacji, gdy protest nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy protestu, określonych w art. 241 § 3 k.wyb., to jest, gdy protestujący nie sformułuje zarzutów oraz nie przedstawi lub nie wskaże dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Przepisy art. 241 § 1 i 3 k.wyb. oraz 243 § 1 k.wyb. skodyfikowane zostały w dziale III Kodeksu wyborczego – Wybory do Sejmu – i na mocy odesłania znajdującego się w art. 258 k.wyb. zastosowanie znajdują w sprawach z protestów wyborczych dotyczących wyborów do Senatu. Stosownie bowiem do art. 258 k.wyb. w sprawach nieuregulowanych w niniejszym dziale – dział IV Wybory do Senatu – stosuje się odpowiednio przepisy działu III kodeksu.

Sąd Najwyższy oceniając w świetle przytoczonych przepisów i poczynionych rozważań protest M. M. przeciwko ważności wyborów stwierdza, iż jego autor w zasadniczej kwestii nie wskazuje dowodów na ich poparcie, czyniąc protest

wadliwym formalnie, co stanowi wystarczającą przesłankę do pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

W przedmiotowej sprawie skarżący wnosząc protest przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (...) i wyborowi D. T. na senatora z tego okręgu zarzucił naruszenie przepisów kodeksu wyborczego tj. art. 92 § 6 k.wyb., 263 § 2 k.wyb. i 97 § 2 k.wyb., sprowadzające się do przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia pełnomocnika Komitetu Wyborczego Wyborców (...) o utworzeniu tegoż komitetu, pomimo wcześniejszego przyjęcia przez PKW zawiadomienia pełnomocnika Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (...) o utworzeniu tego komitetu, co zdaniem wnoszącego protest mogło wprowadzić wyborców w błąd co do komitetu, z którego startował kandydat na senatora D. K., z powodu niedostatecznej zdolności odróżniającej nazwy wymienionych komitetów, oraz brak wezwania przez PKW pełnomocnika KWW (...) do usunięcia wady nazwy i skrótu tego komitetu w taki sposób, aby nazwa i skrót zgłaszanego przez pełnomocnika komitetu wyborczego posiadał wystarczającą zdolność odróżniającą.

Jakkolwiek wnoszący protest udowodnił, że dniu 12 sierpnia 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła bez zastrzeżeń zawiadomienie o utworzeniu, w celu zgłaszania kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów KKW (...) oraz przyjęciu jego nazwy jako „Koalicyjny Komitet Wyborczy (...)” oraz skrótu „KKW (...)”, a także, że w dniu 26 sierpnia 2019 r. PKW przyjęła bez zastrzeżeń zawiadomienie o utworzeniu w celu zgłaszania kandydatów na senatorów KWW (...) oraz przyjęciu jego nazwy jako „Komitet Wyborczy Wyborców (...)” oraz skrótu „KWW (...)”, tak M. M. nie udowodnił swoich twierdzeń – stanowiących immanentną i zasadniczą część protestu wyborczego oraz zgłoszonych zarzutów, a mianowicie, że opisane powyżej działanie Państwowej Komisji Wyborczej osadzone w ramach zakreślonych przez wnoszącego protest podstaw prawnych zarzutów miało wpływ na wynik wyborów w okręgu nr (...) i wyborowi D. T. na senatora. Autor protestu jedynie hipotetycznie dostrzega, iż wskazane przez niego naruszenia k.wyb. mogły wprowadzać wyborców w błąd poprzez spowodowanie wrażenia, że D. K. jest kandydatem zgłoszonym przez KKW (...) (a nie kandydatem KWW (...)) i oddanie głosu na niego zamiast na

faktycznego kandydata KKW (...) – D. M. Na tę okoliczność, jednakże żadnych dowodów wnoszący protest nie przedstawia oraz nie formułuje.

Z tego też względu protest wyborczy wniesiony przez M. M. nie spełnia wymagań formalnych, o których mowa w art. 241 § 3 k.wyb., w związku z czym podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy zważył, że wnoszący protest stara się poddać kontroli decyzję PKW o przyjęciu bez zastrzeżeń zawiadomienia KWW (...) o utworzeniu w celu zgłaszania kandydatów na senatorów. W ocenie Sądu Najwyższego nie ulega jednak wątpliwości, że pomimo wspólnych cech nazw komitetów wyborczych powołanych i stanowiących przedmiot niniejszego protestu, w oczach „przeciętnego wyborcy”, różnią się one od siebie w dostatecznym stopniu. Nieuprawnionym zachowaniem jest zarzucanie wyborcom nierozważności podczas głosowania, poprzez oddawanie swojego głosu w oparciu o nazwę komitetu wyborczego, podczas gdy, zdaniem Sądu Najwyższego, wybory do Senatu mają charakter spersonalizowany, a „przeciętny wyborca” oddając swój głos w jednomandatowych wyborach do Senatu na pojedynczej karcie do głosowania w pierwszej kolejności pod uwagę bierze imię i nazwisko kandydata, na którego oddać chce swój głos. Zauważyć jednak przy tym należy, że przepisy Kodeksu wyborczego dopuszczają zaskarżenie jedynie negatywnej decyzji – o odmowie przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia pełnomocnika komitetu wyborczego o jego utworzeniu, której możliwą podstawą może być niedostatecznie odróżniająca się nazwa komitetu od pozostałych. W tej sytuacji wymaga rozważenia przez ustawodawcę kwestia dopuszczenia do zaskarżenia przez pozostałych pełnomocników wyborczych lub przyszłych wyborców, także postanowienia pozytywnego – skoro rozstrzygnięcia PKW w przedmiocie przyjęcia lub też nie zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego podawane są do publicznej wiadomości i – jak twierdzi wnoszący protest – mogą mieć wpływ na wynik wyborów.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., pozostawiając protest M. M. bez dalszego biegu.

