

POSTANOWIENIE

Dnia 27 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

w sprawie z protestu wyborczego Z. D.
przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego
Okręgowej Komisji Wyborczej w W., Prokuratora Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 27 listopada 2019 r.,

postanawia:

protest wyborczy pozostawić bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) Z. D. wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu RP w okręgu nr (...) i wyborowi A. S. na senatora.

Wnoszący protest podniósł zarzut, że wzór karty do głosowania w wyborach do Senatu RP zatwierdzony przez Państwową Komisję Wyborczą nie uwzględnił okoliczności, iż symbol znaku graficznego Komitetu może zawierać tzw. kratkę (jak ma to miejsce w przypadku symbolu graficznego KKW (...)) i w związku z tym pouczenie zawarte na karcie do głosowania w pkt 2 Informacji („Postaw znak „X” w kratce wyłącznie przy nazwisku tego kandydata.”, bez podkreślenia, że chodzi o kratkę po lewej stronie od nazwiska, wprowadziło część wyborców tego komitetu

wyborczego w błąd i powodowało, że głosy tych osób były kwalifikowane jako nieważne, bo bez postawienia znaku przy którymkolwiek kandydacie.

Zdaniem wnoszącego protest, istnieją podstawy aby uznać za nieważną nie tylko kartę do głosowania, która nie zawiera wszystkich wymaganych prawem danych (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r. III SW 199-200/05) ale także kartę, która zawiera dane wprowadzające wyborcę w błąd. W jego opinii gdyby Państwowa Komisja Wyborcza umieściła poprawnie symbol graficzny nad nazwiskiem po lewej stronie to spełniałoby to warunki właściwej karty do głosowania i nie myliłoby wyborców.

Zdaniem wnoszącego protest, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego można przyjąć, że karta do głosowania wprowadzała wyborców w błąd jest przesłanką żądania unieważnienia wyborów do senatu w okręgu nr (...).

Z. D. podniósł też, że Państwowa Komisja Wyborcza dopiero w dniu 4 października 2019 r. opublikowała wzór kart wyborczej, a podczas zgłoszenia nie był poinformowany, że znak graficzny będzie znajdował się w kratce po prawej stronie nazwiska kandydata, a w jego opinii takie umiejscowienie mogło wprowadzać wyborców w błąd i wpłynąć na ilość oddanych głosów na kandydata KKW (...).

Odpis protestu został prawidłowo doręczony Państwowej Komisji Wyborczej, Okręgowej Komisji Wyborczej w W. oraz Prokuratorowi Generalnemu.

Zastępca Prokuratora Generalnego w piśmie z dnia 5 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu. Odnosząc się do podniesionego w proteście zarzutu, podniósł, że wnoszący protest nie przedstawił oraz nie wskazał dowodów z nim związanych.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z dnia 4 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Wskazał, że protest ten nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego, wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów, ani nawet nie uprawdopodobnił, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym nr (...). W stanowisku wskazane zostało, że zarzuty protestu oparte są jedynie na niepopartej żadnymi dowodami hipotezie, że część wyborców, która chciała oddać głos na

kandydata zgłoszonego przez Koalicyjny Komitet Wyborczy (...), zamiast w kratce po lewej stronie nazwiska kandydata stawiała znak „X” jedynie na symbolu graficznym, który Komitet ten sam opracował i przekazał Państwowej Komisji Wyborczej. Dalej szczegółowo omówione zostały zasady tworzenia komitetów wyborczych w tym zwrócona została uwaga, że decyzja o wyglądzie symbolu graficznego m.in. Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (...), w tym, że zawierał on obramowanie, była wynikiem wyłącznie ustaleń wewnętrznych tego Komitetu. Przewodniczący PKW przedstawił też dane dotyczące ogólnej liczby głosów nieważnych w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r. (która wynosiła 2,55%) i porównał je z danymi dotyczącymi liczbą głosów nieważnych oddanych w okręgu wyborczym nr (...) (1,95%) oraz z danymi z wyborów z 2015 r. (ogólna liczba głosów nieważnych 3,88%).

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z dnia 4 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Wskazał, że protest ten nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego. Wnoszący protest bowiem nie przedstawił żadnych dowodów, ani nawet nie uprawdopodobnił że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania i wyników wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy, jako niespełniający warunku wyartykułowania zarzutów odpowiadających wymogom przewidzianych w przepisach Kodeksu wyborczego, należało pozostawić bez dalszego biegu.

Instytucja protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ma swoje konstytucyjne podstawy. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady te zostały określone w przepisach ogólnych art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.), oraz - w odniesieniu do wyborów do Sejmu - w art. 241-246 Kodeksu wyborczego, a w odniesieniu do wyborów do Senatu w art. 258 tej ustawy,

do których odsyła (w kwestii zasad wnoszenia protestu i trybu jego rozpoznania) art. 83 Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego, 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 lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Przedmiotem protestu wyborczego może być ważność wyborów w skali kraju, ważność wyborów w okręgu lub wybór 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.

W myśl przepisu w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie zarzutów oraz przedstawienie lub wskazanie dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego. Wynikający z przepisu art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego obowiązek pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy zatem - między innymi - sytuacji, w której czynność inicjująca postępowanie (protest wyborczy) nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy tej czynności procesowej, określonych w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, a zatem takiego układu procesowego, w którym wnoszący protest nie formułuje zarzutów odnoszących się do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów, oraz nie przedstawia lub nie wskazuje dowodów, na których opiera swoje zarzuty. To na wnoszącym protest wyborczy spoczywa obowiązek precyzyjnego określenia zakresu wnoszonego protestu oraz sformułowania zarzutów. Artykułując zarzuty autor protestu jest zobligowany do skonkretyzowania abstrakcyjnie ujętych podstaw protestu wyborczego

(wymienionych taksatywnie w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego), przez sprecyzowanie, na czym polegało zarzucone naruszenie prawa i oraz wskazanie - w przypadku zarzutów nawiązujących do podstawy protestu wyborczego wskazanej w przepisie art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, tj. dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego - na wpływ przestępstwa na „przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów”, zaś w przypadku zarzutu nawiązującego do podstawy prawnej określonej w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, tj. wskazującego na naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów oraz podniesienie (uprawdopodobnienie), że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów. Niezależnie od tego Autor protestu wyborczego - jak już wspomniano - jest zobowiązany do przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Przenosząc powyższe uwagi na realia niniejszej sprawy należy stwierdzić, że wnoszący protest nie sformułował w sposób skuteczny zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w przepisie art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego podstaw wniesienia protestu wyborczego.

Sformułowany przez Autora protestu zarzut nie czyni zadość warunkom konstrukcyjnym protestu przewidzianym w obu przepisach art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego.

Przede wszystkim protest nie spełnia ustawowego wymogu, polegającego na konieczności sformułowania zarzutu w tym zakresie, w którym niezbędne jest wskazanie przez wnoszącego protest, które przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące cyt. „głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów” zostały naruszone przez zachowanie wskazane w opisie określonego stanu faktycznego (art. 82 § 1 pkt 2 w zw. z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego). Nie chodzi tylko o to, że Autor protestu wyborczego ani nie wskazał żadnych konkretnych przepisów, które miałyby zostać naruszone ani nawet „rodzajowo” nie wyartykułował naruszenia przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego). Z. D. poprzestał na - niepozwalającym na zrekonstruowanie zarzutu naruszenia przepisów określonych w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego - wskazaniu, że

„podstawą” wniesienia protestu jest cyt. „naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 - Kodeks wyborczy”, bez skonkretyzowania w żaden sposób, jakie przepisy narusza zarzucone przez niego zachowanie (postąpienie). Takie konstrukcja protestu wyborczego nie czyni zadość ustawowemu wymogowi wyartykułowania przez wnoszącego protest zarzutu, który konstrukcyjnie musi się składać z (a) warstwy nawiązującej do określonych okoliczności faktycznych oraz (b) podania skonkretyzowanej oceny prawnej tych okoliczności odpowiadającej abstrakcyjnie ujętym podstawom protestu wyborczego skodyfikowanym w przepisie art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego. Oczywiście nie chodzi tu o to, by na autorkę(-ra) protestu nałożyć rygorystycznie pojmowany obowiązek formalistycznego ujęcia protestu i wymaganiu od niej (niego), żeby wskazał na konkretną jednostkę czy jednostki redakcyjne Kodeksu wyborczego (numer czy numery naruszonych artykułów). Ale sformułowanie zarzutu (choćby przez opisowe nawiązanie do treści przepisu czy przepisów stanowiących podstawę normatywną zarzutu) musi być na tyle wyraźne, by pozwolić Sądowi Najwyższemu na dokonanie wstępnej oceny odnośnie spełnienia przez protest warunków jego formalnej dopuszczalności (jest to *verba legis*: sformułowanie zarzutów). Zarzutem nie jest jednak samo podanie samego stanu faktycznego, lecz - także - wskazanie oceny tego stanu faktycznego przez autorkę czy autora protestu poprzez pryzmaty abstrakcyjnie zdefiniowanych podstaw do wniesienia protestu wyborczego (art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego). To na autorze protestu wyborczego ciąży obowiązek podania wstępnej kwalifikacji prawnej określonej zaszłości (może ona ulec modyfikacji w toku rozpoznawania protestu wyborczego, jednak musi być podana w proteście). Nie można zatem uznać za spełnienie wymogu sformułowania zarzutu w proteście wyborczym podania jakiegokolwiek stanu faktycznego, bez jakiegokolwiek, choćby minimalnego skonkretyzowania oceny normatywnej tego stanu faktycznego. Minimalne warunki procesowo dopuszczalnego zarzutu protestu wyborczego to podanie skonkretyzowanego stanu prawnego i wskazanie wstępnej, ale także adekwatnie skonkretyzowanej oceny prawną skorelowanej przez autora protestu z wyartykułowanym przez nią zarzutem. Tego wymogu protest Z. D. nie spełnia, bowiem Z. D. nie wskazuje jakie przepisy zostały naruszone przez opisany przez niego sposób wydrukowania karty wyborczej. Niezależnie od tego Autor protestu

nie wskazał, że zarzucane w nim naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów. Wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów, ani nawet nie uprawdopodobnił, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym nr (...). Zarzuty protestu oparte są jedynie na niepopartej żadnymi dowodami hipotezie, że pouczenie zawarte na karcie do głosowania w pkt 2 informacji [...] bez podkreślenia, że chodzi o kratkę po lewej stronie nazwiska [...] wprowadziło część wyborców Koalicyjny Komitet Wyborczy (...) w błąd i powodowało, że głosy ich był kwalifikowane jako nieważne bez postawienia znaku przy którymkolwiek kandydacie oddane na kandydata KKW (...), gdyż byłoby to zgodne z ich wolą i miałoby wpływ na wynik wyborów w okręgu nr (...)" (pisownia oryg. - przyp. SN). Autor protestu nie przedstawia i nie wskazuje żadnych dowodów, na których opiera dość niejasno sformułowaną tezę o głosowaniu pod wpływem błędu i niepostawieniu znaku „X” w przeznaczonej na wyrażenie woli wyborcy (pustej) kratce po lewej stronie nazwiska.

Nie stanowi też zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego przypuszczenie wnoszącego protest, że pouczenie zawarte na karcie do głosowania w pkt 2 Informacji („Postaw znak „X” w kratce wyłącznie przy nazwisku tego kandydata.”), bez podkreślenia, że chodzi o kratkę po lewej stronie od nazwiska, wprowadziło część wyborców KKW (...) w błąd.

Sposób głosowania jednoznacznie wynika z treści art. 227 § 1 Kodeksu wyborczego, w którym wskazuje się, że wyborca głosuje stawiając na karcie do głosowania znak „X” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów. Taki sposób głosowania funkcjonuje już od wielu lat we wszystkich wyborach w Polsce. Informacja na karcie informacyjnej została wprawdzie uproszczona, jednak jest ona zgodna z wymogiem wynikającym z treści przepisu art. 227 § 1 Kodeksu wyborczego, bowiem wyraźnie jest w niej mowa o tym, że znak „X” należy postawić przy nazwisku kandydata, a nazwisko jest bliżej lewej strony karty. Trzeba też zaznaczyć, że w przeciwieństwie do kratki przeznaczonej na postawienie znaku „X”, która znajdowała się bezpośrednio przy nazwisku kandydata, symbol graficzny komitetu wyborczego znajdował się po prawej stronie, w graficznie jednoznacznym oddaleniu od nazwiska i imienia kandydata (zostawienie przez projekt druków tzw.

światła pomiędzy imieniem a symbolem graficznym komitetu). Ponadto w przypadku KKW (...), symbol ten nie stanowił pustej kratki, ale zawierał wyrazy „(...)”. Bezpodstawne w przedmiotowej sprawie jest też powoływanie się przez autora protestu na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., III SW 199-200/05, w której Sąd Najwyższy stwierdził nieważność wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr 27 z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Częstochowie w części obejmującej czynności wyborcze od zarządzenia wydrukowania kart do głosowania i postanawia w tym zakresie ponowić postępowanie wyborcze. Wówczas na karcie do głosowania nie zostały zamieszczone nazwy lub skróty nazw komitetów wyborczych zgłaszających kandydatów na senatorów, co stanowiło naruszenie obowiązującego wtedy przepisu ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 46, poz. 499, z późn. zm.). W przedmiotowej sprawie karta do głosowania zawierała wszystkie wymagane prawem elementy.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy uznał, że protest Z. D. nie odpowiada warunkom określonym w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, w związku z czym, na mocy art. 243 § 1 tej ustawy postanowiono jak w sentencji, pozostawiając protest bez dalszego biegu.