

POSTANOWIENIE

Dnia 18 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego P. I.
przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,
przy udziale Prokuratora Generalnego, Państwowej Komisji Wyborczej i
Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.,
na posiedzeniu niejawnym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu
18 lipca 2019 r.

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 4 czerwca 2019 r. P. I. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., wnosząc o:

- 1) stwierdzenie nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego z powodu naruszenia przez „właściwy organ wyborczy” przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania;
- 2) stwierdzenie nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (...);
- 3) stwierdzenie nieważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w okręgu nr (...) (J. O., B. K., A. Z., J. D.).

W uzasadnieniu protestu wyborczego P. I. podniósł zarzut „nieprzestrzegania na wielką skalę, w większości lokali wyborczych zarówno w okręgu jak i w całej Polsce, zasady tajności głosowania”. W ocenie protestującego tajność głosowania nie jest prawem, lecz obowiązkiem każdego wyborcy, a więc każde, nawet dobrowolne, udostępnienie treści zakreślonej karty wyborczej osobie trzeciej stanowi naruszenie prawa. Protestujący wywodzi obowiązek zachowania tajności głosowania przez samego wyborcę z art. 49 § 5 i art. 72 § 3 Kodeksu wyborczego.

W dalszej części protestu wyborczego P. I. przedstawił przykłady naruszeń obowiązku tajności głosowania, wskazując, że:

- obwodowe komisje wyborcze zapewniały zbyt małą liczbę miejsc do tajnego głosowania;
- obwodowe komisje wyborcze zapewniały miejsca do tajnego głosowania „niedostatecznej jakości”;
- obwodowe komisje wyborcze dopuszczały do zatłoczenia lokali wyborczych w taki sposób, że wyborca musiał długo czekać w kolejce, aby wejść do miejsca:
- obwodowe komisje wyborcze nie reagowały na to, że wielu wyborców głosowało „z naruszeniem tajności” poprzez głosowanie „parami” bądź w miejscach do tego nieprzeznaczonych;
- przewodniczący obwodowych komisji wyborczych nie wyznaczali „urnowego”, tj. członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad (w tym przypadku protestujący zarzucił naruszenie art. 52 § 6a Kodeksu wyborczego);
- Krajowe Biuro Wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza i urzędnicy wyborczy „na dużą skalę nie dopełnili swoich obowiązków, co doprowadziło do masowych naruszeń zasady tajności głosowania”.

Na poparcie swoich zarzutów protestujący przedstawił streszczenie raportów z obserwacji głosowania przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze. Wniósł również o przeprowadzenie dowodów z: zeznań 23 osób współpracujących ze Stowarzyszeniem Obserwatorium Wyborczego, zeznań losowo wybranych 50 członków obwodowych komisji wyborczych z całej Polski, zeznań Szefa Krajowego Biura Wyborczego oraz z opinii biegłego statystyka.

Na wezwanie Sądu Najwyższego stanowiska przedstawili Prokurator Generalny, Państwowa Komisja Wyborcza i Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Jako organ właściwy w obszarze okręgu nr (...) zastrzegł, że jest uprawniony do zajęcia stanowiska wyłącznie w kwestii przestępstw i naruszeń Kodeksu wyborczego mających miejsce w obrębie tego okręgu. Protestujący nie przytoczył żadnych konkretnych dowodów uprawdopodobniających naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie tajności głosowania mających wpływ na wynik wyborów. W ocenie Okręgowej Komisji Wyborczej w W. treść pisma P. I. nie spełnia przesłanek ustawowych do uznania go za protest. Stojąc na gruncie domniemania ważności wyborów, udowodnienia wymaga brak tej ważności, czemu wnoszący nie sprostał.

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Choć protestujący sformułował zarzut naruszenia przepisów dotyczących tajności głosowania, to jednak zaproponowane przez niego dowody nie mogą zostać uznane za wystarczające i odpowiadające wymogom wynikającym z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego. Dowody te nie uprawdopodobniły naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących tajności głosowania. Z treści protestu nie wynika, aby P. I. był bezpośrednim obserwatorem działającym w ramach stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze. Swoje uwagi oparł na analizie raportów innych obserwatorów stowarzyszenia, nadto dotyczyły one także komisji wyborczych na terenie Polski, leżących poza okręgiem nr (...). Przedstawionych danych wnoszący protest nie konkretyzuje w odniesieniu do właściwego dla niego obwodu głosowania nr 260 w W. oraz do okręgu wyborczego nr (...).

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła ocenę, że protest jest bezzasadny. Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że za właściwe przygotowanie lokali wyborczych, w tym zapewnienie odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, należy do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a nie, jak błędnie twierdzi protestujący, do obwodowych komisji wyborczych. Zarzut zapewnienia niedostatecznej liczby miejsc do głosowania przez obwodowe komisje wyborcze należy więc uznać za bezzasadny. W odniesieniu do

zarzutu naruszenia zasady tajności głosowania, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że zasada ta ma charakter wolnościowy, co wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11. Także i ten zarzut jest więc bezzasadny. W odniesieniu do zarzutu nieprzygotowania właściwych wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych i niewłaściwego przeszkolenia członków tych komisji, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że w dniu 26 kwietnia 2019 r. wydała wiążące wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. W wytycznych tych wskazano m.in. podczas głosowania przewodniczący komisji czuwa nad przestrzeganiem tajności głosowania; w lokalu wyborczym powinny znajdować się pomieszczenia lub osłony umożliwiające tajność głosowania w takiej liczbie, aby zapewnić sprawny jego przebieg; przewodniczący komisji wyznacza członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad dotyczących tajności głosowania; w czasie głosowania komisja zwraca uwagę, by uprawnieni głosowali osobiście i w taki sposób, aby nie została naruszona tajność głosowania. Poza tym w opracowanej i przekazanej przez Państwową Komisję Wyborczą prezentacji na szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych zwrócono uwagę na kwestię przestrzegania tajności głosowania, w tym zwłaszcza na zadania i uprawnienia przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej w tym zakresie. W związku z tym w ocenie PKW bezzasadny jest zarzut dotyczący nieprzygotowania właściwych wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych oraz niewłaściwego przeszkolenia członków obwodowych komisji wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę, że z przepisów Kodeksu wyborczego nie wynika uprawnienie członków obwodowej komisji do podejmowania działań zapobiegających zatłoczeniu lokalu wyborczego, w szczególności przewodniczącemu nie przysługuje kompetencja niewpuszczania do lokalu wyborczego wyborców z powodu zbyt dużej liczby wyborców w lokalu. Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że nie jest w stanie odnieść się do zarzutów dotyczących niezapewnienia tajności głosowania, przedstawionych na podstawie raportów zebranych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze.

Ustalenie stanu faktycznego wymagałoby bowiem przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego Komisja nie jest upoważniona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 i tryb przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz warunki ważności tych wyborów określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684). Zasady te zostały zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 zamieszczonych w rozdziale 10 działu I Kodeksu wyborczego oraz - w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach szczególnych art. 241-243 zamieszczonych w rozdziale 8 działu III tego aktu, do których art. 336 ustawy odsyła w kwestii protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. 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 i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów. Wnoszący protest obowiązany jest sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego).

Protest wyborczy P. I. spełnia wymagania formalne przewidziane w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej, przedstawienie dowodów „niewystarczających” i „nieudowodnienie” stawianych zarzutów nie stanowi podstawy do pozostawienia protestu bez dalszego biegu, lecz do uznania jego bezzasadności. Art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wymaga od wnoszącego protest jedynie „wskazania” dowodów na jego zarzuty. Ocena wiarygodności dowodów wskazanych w proteście nie jest już kontrolą formalną, ale badaniem „zasadności”

protestu. Jeżeli dowody wskazane przez protestującego w proteście nie potwierdzają stawianych zarzutów, Sąd Najwyższy wyraża opinię o bezzasadności protestu. Protest wyborczy musi jednak zostać pozostawiony bez nadania dalszego biegu z innych powodów.

Z całokształtu przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że protest wyborczy jest środkiem procesowym o indywidualno-konkretnym charakterze, ponieważ:

- może być on wniesiony wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach: wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych (art. 82 § 2-5 Kodeksu wyborczego);

- jego przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które protestujący jest w stanie udowodnić, tj. mające miejsce w konkretnej sytuacji doświadczonej przez protestującego: warunkiem formalnej dopuszczalności protestu jest sformułowanie w nim zarzutów oraz wskazanie dowodów (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego);

- każdy protest wyborczy rozpatrywany jest przez Sąd Najwyższy osobno, dopiero po wyrażeniu opinii na temat zasadności zarzutów zgłoszonych w poszczególnych protestach następuje podjęcie uchwały na temat ważności wyborów w ogólności (art. 242-244 Kodeksu wyborczego).

Z powyższego wynika, że protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli stawiać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest. Gdyby intencją ustawodawcy byłoby 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 itd.

Sąd Najwyższy zwraca również uwagę, że w postępowaniu cywilnym warunkiem udzielenia sądowej ochrony prawnej jest istnienie obiektywnej potrzeby jej uzyskania przez podmiot dochodzący swych praw (interesu prawnego). Wszczywanie postępowań sądowych i podejmowanie w jego ramach czynności procesowych przez podmioty prywatne jest uzależnione od tego, czy w konkretnym przypadku istnieje obiektywna potrzeba wszczęcia postępowania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*) jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia w postępowaniu cywilnym

(uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13). Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie pogląd ten można również odnieść do postępowania nieprocesowego w sprawie protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów. Idea obiektywnej potrzeby uzyskania ochrony prawnej, która niewątpliwie racjonalizuje możliwość korzystania ze środków zaskarżenia, ale nie narusza ich istoty, uzasadnia uznanie interesu prawnego w zaskarżeniu jako przesłanki dopuszczalności środków zaskarżenia nie tylko na gruncie postępowania cywilnego, ale również w postępowaniu wyborczym.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy w niniejszym składzie stoi na stanowisku, że art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego nie zawiera wyczerpującego katalogu przesłanek pozostawienia protestu wyborczego bez dalszego biegu. Podstawą do uznania protestu wyborczego za niedopuszczalny i pozostawienia go bez dalszego biegu jest również brak interesu prawnego we wniesieniu protestu wyborczego, co ma miejsce w sytuacji, gdy sformułowane w nim zarzuty mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, odnosząc się do sytuacji, których protestujący osobiście nie doświadczył.

W proteście wyborczym P. I. swoje zarzuty oparł wyłącznie na informacjach opublikowanych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze na podstawie 107 ankiet pochodzących od 48 wolontariuszy zajmujących się obserwacją wyborów w różnych miastach (*Wybory polskich posłów do Parlamentu Europejskiego 2019. Pierwszy raport z obserwacji procesu wyborczego* s. 14, <https://ow.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/pierwszy-raport-euro-1.pdf>), z których wynika, że w trakcie głosowania w niektórych lokalach wyborczych zdarzały się przypadki niedostatecznej liczby miejsc do tajnego głosowania, wypełniania kart wyborczych na widoku, niewyznaczenia „urnowego”, wspólnego wypełniania kart wyborczych przez rodziny i znajomych, rozmów pomiędzy wyborcami na temat oddawanych głosów, wrzucania niezgiętych kart wyborczych w sposób umożliwiający zobaczenie głosu, a także incydentalne przypadki podglądania przez osoby postronne wypełniania kart wyborczych przez innych wyborców. Zarzuty podniesione przez P. I. mają charakter *par excellence* abstrakcyjny - odnoszą się do sytuacji, których sam protestujący nie doświadczył, a o których dowiedział się po zapoznaniu z publicznie dostępnym raportem organizacji społecznej zajmującej się

monitorowaniem przebiegu wyborów. Uprawnionymi osobami do wniesienia protestów wyborczych w sprawie naruszeń opisanych we wspomnianym raporcie byłiby wolontariusze stowarzyszenia, którzy w nadesłanych ankietach zasygnalizowali takie nieprawidłowości. Osoby te nie skorzystały jednak z przysługującego im prawa do wniesienia protestu wyborczego.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.