

POSTANOWIENIE

Dnia 28 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepanec

w sprawie z protestu wyborczego B. W.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,
przy udziale:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 czerwca 2019 r.,

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 4 czerwca 2019 r. B. W., wyborca zarejestrowany w spisie wyborców obwodowej komisji wyborczej nr [...] w R. na terenie okręgu nr [...], złożył w trybie art. 82 § 2 k.w. protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r.

Wyborca wniósł o stwierdzenie:

- 1) nieważności wyborów do PE „z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania”;
- 2) nieważności wyborów w okręgu nr [...];

3) nieważności wyboru wybranych w tym okręgu posłów do PE.

W treści tego wniosku nie wskazano natomiast przepisów Kodeksu karnego ani Kodeksu wyborczego, których naruszenie, zgodnie z art. 82 § 1, stanowić może podstawę protestu. Protest uzasadniono natomiast „nieprzestrzeganiem na wielką skalę zasady tajności głosowania”.

Stosownie do tego twierdzenia, pismo wniesione jako protest wyborczy zawiera omówienie charakteru i znaczenia zasady tajności głosowania oraz stan faktyczny z dowodami. Przez te ostatnie Wyborca rozumie zdarzenia które miały wg Niego stanowić naruszenie tajności głosowania, a do jakich miało dochodzić na terenie całego kraju w lokalach wyborczych, a czego dowodzić mają ankiety obserwatorów Stowarzyszenia [...].

Dziesięciostronicowy protest jest w znacznej mierze relacją z ankiet wypełnianych w dniu wyborów przez obserwatorów działających z ramienia w.w. stowarzyszenia. Charakterystyczne cechy tego protestu pozwalają przypuszczać, że najprawdopodobniej był on generowany automatycznie po wprowadzeniu określonych danych do elektronicznego formularza. Wskazują na to niepełne dane (zob. końcówka akapitu zaczynającego się nagłówkiem „UZASADNIENIE” (s. 1), albo automatyczne sygnalizacje „Błąd! Nie zdefiniowano zakładki!” lub znaki „xx” w miejscu, gdzie miała być wskazana liczba raportów sporządzonych przez obserwatorów stowarzyszenia (s. 4); podobnie jak niewypełnione dwa ostatnie punkty w formularzu na s. 10 (3.1.2 i 3.1.2)).

Protest zawiera również, jako ilustrację obowiązującej zasady tajności głosowania, szereg aktów prawnych o nader zróżnicowanym charakterze (prawo międzynarodowe, prawo europejskie, prawo polskie) lub też pozaprawnych standardów, w oparciu o które Wyborca ustala treść zasady tajności głosowania, która miała zostać naruszona w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego w dnia 26 maja 2019 r. Wyborca utrzymuje, jakoby tajność głosowania postrzegana wyłącznie jako prawo osoby biorącej udział w głosowaniu miało stanowić spuściznę PRL („PRL-owskie głosowanie bez wchodzenia za kotarę”). Tymczasem, w ślad za standardem promowanym przez Komisję Wenecką, w proteście Wyborca uznaje że zasada tajności głosowania powinna być pojmowana jako zarówno prawo jak i obowiązek wyborcy (pkt 2.3. Uzasadnienia) sankcjonowany unieważnieniem głosu

oddanego w sposób niezapewniający tajności oddanego głosu. Celem zapewnienia poszanowania tej zasady, w każdym lokalu wyborczym nie tylko musi istnieć odpowiednia ilość kabin do głosowania zapewniających anonimowość aktu wyborczego ale dodatkowo, członkowie obwodowych komisji winni w tym samym celu nie dopuszczać do zbytniego zatłoczenia lokali wyborczych. Tych wymogów, zdaniem Wyborcy wnoszącego protest, nie dochowywano na masową skalę.

Pismem z dnia 10 czerwca 2019 r. do Sądu Najwyższego odpowiedź na protest skierowała Państwowa Komisja Wyborcza. W swoim stanowisku zaprezentowała stan prawny w zakresie obowiązków jakie ciążyą na poszczególnych organach celem zapewnienia tajności głosowania, w tym regulacje z uchwały PKW nr 70/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. Jednocześnie PKW przytoczyła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, który wskazał na wolnościowy charakter zasady tajności głosowania czyniący z niej przywilej wyborcy nienakładający nań obowiązków. W efekcie, PKW wyraziła ocenę o bezzasadności protestu w zakresie, w jakim zarzucał on naruszenia zasady tajności. Jednocześnie, Państwowa Komisja wyborcza wyraziła przekonanie, że nawet jeśli zarzuty te uznać za zasadne, to nie mogły mieć one wpływu na wynik głosowania.

Pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Zastępca Prokuratora Generalnego wyrażając pogląd, że protest winien zostać pozostawiony bez dalszego biegu. Wskazując na wymogi formalne, jakie art. 82 § 1 formułuje względem protestów wyborczych, zauważono, że protest niniejszy ich nie spełnia, zaś odwołanie się do raportów [...] w żaden sposób nie uprawdopodobnia naruszenia przepisów k.k. lub k.w. i nic też „nie wskazuje, by ewentualne uchybienia w zakresie poszanowania zasady tajności głosowania prowadziły do przestępstw przeciwko wyborom czy deliktów wyborczych”.

Pismem z dnia 17 czerwca swoje stanowisko w sprawie protestu zajęła również Okręgowa Komisja Wyborcza w W., właściwa dla okręgu wyborczego nr [...]. Przewodnicząca OKW przypominała zarówno treść wynikającą z uchwały PKW nr 70/2019, jak również wspomniane już orzecznictwo TK z 2011 r. Stwierdzono jednocześnie, że naruszenia zasady tajności głosowania nie miały wpływu na to, na kogo wyborcy oddali głos, a przez to nie miały one wpływu

na wynik wyborów. Z tego też względu OKW w W. stanęła na stanowisku, że protest B. W. winien zostać oddalony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.w. protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony jedynie z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k. mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów; lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, które ma wpływ na wynik wyborów. Jednocześnie, wnoszący protest, zgodnie z art. 241 § 3 k.w., powinien w nim sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody na których je oparł. Oznacza to konieczność wskazania konkretnych przepisów Kodeksu karnego z rozdziału XXXI lub przepisów Kodeksu wyborczego, które miałyby zostać naruszone, w konkretnych sytuacjach, przez konkretne osoby, czego w proteście wyborczym nie uczyniono.

W uzasadnieniu wymieniono wprawdzie szereg przepisów Kodeksu wyborczego, które dotyczą tajności głosowania, jednak nie wskazano, które z nich miałyby być naruszone, przez kogo, w jakich okolicznościach i w jaki sposób. Przytoczone wyniki ankiet nie uprawdopodobniają zaistnienia realnych naruszeń konkretnych przepisów. Tym samym, treść pisma nie realizuje wymogów wskazanych w przepisie art. 241 k.w. w zw. z art. 82 § 1 k.w. przez co nie umożliwia Sądowi Najwyższemu nadania dalszego biegu temu protestowi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2014 r., III SW 67/14). Protest nie spełnia zatem warunków określonych w art. 241 k.w. i jako taki musi zostać pozostawiony bez dalszego biegu, zgodnie z art. 243 § 1 w zw. z art. 336 k.w.

Niezależnie jednak od treści postanowienia, na jego marginesie Sąd Najwyższy pragnie zwrócić uwagę na dwa zagadnienia rysujące się na kanwie rozpatrywanego protestu.

I. Skarżący, a w rzeczywistości Stowarzyszenie [...], którego wzorem protestu najprawdopodobniej posłużono się w tym wypadku, forsują dość

niecodzienny sposób rozumienia zasady tajności wyborów i normatywnych jej konsekwencji. Czynią to w oparciu o standardy Komisji Weneckiej, która zaproponowała kontrowersyjny sposób rozumienia zasady tajności wyborów. W swojej opinii nr 190/2002 z dnia 25 października 2018 r. Komisja zawarła *Guidelines on Elections* przyjęte przez nią na 51 Sesji Plenarnej w Wenecji w dniach 5-6 lipca 2002 r., gdzie (pkt 4, s. 9) przeczytać można, że:

„Dla wyborcy tajność głosowania jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem, niespełnienie którego musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której treść została ujawniona” (tłumaczenie wg protestu).

Tym samym, wg Komisji Weneckiej zasada tajności głosowania ma być dla wyborcy źródłem obywatelskiego obowiązku zachowania w tajemnicy treści wyboru dokonywanego w akcie głosowania pod sankcją unieważnienia głosu oddanego z naruszeniem tak rozumianej zasady tajności wyborów.

Ten sposób rozumienia zasady tajności wyborów trudno pogodzić z polskim standardem konstytucyjnym, który został wyraźnie wyartykułowany przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11. Podkreślono tam (III.6.4), że „Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania”.

Z tym sposobem pojmowania tajności głosowania w pełni koresponduje sposób ukształtowania znamion przestępstwa przeciwko tajności wyborów stypizowanego w art. 251 k.k., które chroni wyborcę przed ujawnieniem treści dokonanego wyboru wbrew jego woli. Jednocześnie jednak przepis ten nie penalizuje dobrowolnego ujawnienia treści dokonanego wyboru. Takie rozumienie zasady tajności wyborów wynika z faktu doniosłości, jaką akt wyborczy ma dla systemu pluralistycznej demokracji. Tajność wyboru ma służyć funkcjonowaniu pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego, którego ważną cechą jest swoboda debaty publicznej. Tajność wyborów nie może natomiast prowadzić do

wprowadzania nieproporcjonalnych ograniczeń w swobodzie komunikowania się na tematy polityczne i do łatwego pozbawiania obywateli możliwości oddania ważnego głosu przez unieważnienie głosu, którego treść nie została utajniona.

Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i uznaje, że zasada tajności głosowania nie może być uznana za źródło obowiązków obywatela, ograniczających mu swobodę komunikowania treści dokonywanych przezeń wyborów. Oczywiście, nikt nie może być zmuszany do ujawniania treści swoich wyborów lub do dokonania wyboru o określonej treści i stosowne gwarancje w tej mierze przewiduje polski Kodeks karny. Całkowicie niedopuszczalne jednak byłoby wprowadzanie sankcji za korzystanie ze swobody komunikowania dokonywanych wyborów politycznych, zwłaszcza zaś sankcji pozbawiającej wyborcę możliwości oddania ważnego głosu. Tak jednak brzmi stanowcza rekomendacja Komisji Weneckiej, która w innym miejscu swej opinii wyjaśnia, że wyborca musi ponieść konsekwencję nieprzestrzegania tak rozumianej zasady unieważnieniem głosu, którego treść została ujawniona¹.

Takie rozumienie zasady tajności wyborów jest nie do pogodzenia z obowiązującymi w Polsce konstytucyjnymi gwarancjami wolności komunikowania się. Jednym z fundamentalnych elementów demokracji jest swobodna dyskusja i możliwość manifestowania swoich poglądów jak również ich promowania. Jest to istotne zarówno na gruncie relacji rodzinnych (w ramach których wg Komisji Weneckiej również musi obowiązywać zakaz ujawniania treści dokonywanych wyborów politycznych - por. s. 22 opinii CDL-AD(2002)023) jak i innych relacji obywatelskich. Swoboda ta, w oczywisty sposób, nie jest nieograniczona, a jedną z istotnych granic w tym względzie jest zakaz agitacji wyborczej w lokalu wyborczym oraz w dniu (i przededniu) wyborów. Jednak zakazy te mają status wyjątków od ogólnej i fundamentalnej zasady zakładającej swobodę dyskusji obywatelskiej, która nie może być nadmiernie ograniczana nawet w dniu wyborów, kiedy to usprawiedliwione są czasowe ograniczenia w tym względzie. Próba wprowadzenia zakazu komunikowania się w przedmiocie treści podejmowanych decyzji

¹ W dodatkowych wyjaśnieniach stwierdzono: *Secrecy must apply to the entire procedure – and particularly the casting and counting of votes. Voters are entitled to it, but must also respect it themselves, and non-compliance must be punished by disqualifying any ballot paper whose content has been disclosed* (CDL (2000) 2, p. 9.).”

wyborczych (w tym, komunikowania się wśród członków rodziny) i postulat unieważnienia kart wyborczych, których treść zostałaby ujawniona, stanowiłby jaskrawe pogwałcenie wolności komunikowania się i powszechności praw wyborczych.

Rzecz jasna, w sytuacjach, gdy obywatele poddawani są presji, zaś formalne i nieformalne grupy mogą starać się wywierać bezprawny nacisk na obywateli, wówczas zasada tajności wyborów ujawnia w szczególnie intensywny sposób swą niezwykle ważną funkcję gwarancyjną. Jednak dotyczy to sytuacji nadzwyczajnych. Stąd też ważne jest, by obywatel miał zawsze możliwość oddania głosu w warunkach zapewniających pełną anonimowość. Temu też w prawie polskim służy zarówno ochrona prawna przewidziana w art. 251 k.k. jak również sposób aranżowania lokali wyborczych wynikający z zaleceń PKW. Jednak to zawsze wyborca decyduje czy w ogóle i w jakim zakresie korzystać z elementów wyposażenia zapewniających anonimowość aktu wyborczego. Dlatego też Sąd Najwyższy orzekł nawet, że „dla zapewnienia tajności głosowania nie jest konieczne wyposażenie lokali wyborczych w specjalne pomieszczenia i istotne jest, aby w każdy możliwy sposób wyborca miał zapewnioną tajność głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia z 17 czerwca 2014 r., III SW 33/14, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., III SW 88/00, OSNP 2001 nr 3, poz. 97). Nie można też bezkrytycznie rozciągać doświadczeń społeczeństw poddanych totalitarnej presji, na społeczeństwa, w których obywatele jej nie doświadczają. Dlatego nie można twierdzić, a do tego zmierza [...] w przygotowanym wzorze protestu wyborczego, jakoby normalna praktyka funkcjonowania pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatel swobodnie komunikuje innym treść swoich poglądów i wyborów politycznych jakich dokonuje nie doznając z tego powodu ograniczeń ani sankcji, była praktyką właściwą społeczeństwu poddanemu totalitarnej opresji, jak miało to miejsce w PRL.

II. Jak już wskazano, rozpatrywany protest stanowi w rzeczywistości matrycę powielaną przez wiele osób, widniejących w spisach wyborców różnych komisji. Wszystko wskazuje na to, że rzeczywistym autorem tego multiplikowanego wzoru jest wymieniane wielokrotnie w proteście Stowarzyszenie [...]. Wzór ten w oczywisty

sposób nie spełnia wymogów stawianych przed protestem wyborczym, o których mowa w art. 82 § 1. Dlatego, o ile na uznanie zasługują działania mające na celu ułatwienie obywatelom sprawowania obywatelskiej kontroli nad przebiegiem wyborów, co obejmuje również zgłaszanie protestów wyborczych, o tyle na dezaprobatę zasługują działania, w wyniku których obywatele są skłaniani do składania pism, które nie mogą wyrzucić żadnych skutków prawnych a jedynie generują koszty druku i wysyłki po stronie osoby skłonionej do wysłania takiego bezskutecznego protestu oraz znacznie większe koszty (po stronie wielu podmiotów) związane z rozpatrywaniem tych spraw przez Sąd Najwyższy. Sytuacja ta sprawia, że za sprawą Stowarzyszenia [...], w wyniku nieudolnego przygotowania protestu wyborczego, ważna instytucja prawa wyborczego umożliwiająca obywatelom prawną kontrolę nad procesem wyborczym staje się przedmiotem nadużyć.

Wspomniana dezaprobata jest tym intensywniejsza, że w treści tego pozornego protestu abstrahuje się od polskiego standardu konstytucyjnego i orzecznictwa sądów polskich. Tym samym, zamiast przyczyniać się do pogłębienia świadomości prawnej obywateli co do rzeczywistej treści zasad prawa wyborczego, naraża się wyborców na dezinformację. Z kolei rozczarowanie, jakie musi się pojawić u osób, które za sprawą stowarzyszenia zdecydowały się na złożenie pism nie spełniających wymogów protestu wyborczego, może powodować zniechęcenie do angażowania się w kontrolę procesu wyborczego w przyszłości, co byłoby zjawiskiem niepożądanym. Zamiast służyć pozorowaniu protestów wyborczych, treść ankiet, jakie sporządzili obserwatorzy działający z ramienia stowarzyszenia z większą korzyścią mogłaby zostać przekazana Państwowej Komisji Wyborczej lub jednostkom samorządu odpowiedzialnym za działanie obwodowych komisji wyborczych.

Biorąc powyższe pod uwagę, protest wyborczy, zgodnie z art. 243 § 1 w zw. z art. 336 k.w. należy pozostawić bez dalszego biegu.