

POSTANOWIENIE

Dnia 29 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Łochowski (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

Protokolant Milena Masiak

w sprawie z protestu A. C.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,
przy udziale Prokuratora Generalnego, Zastępcy Przewodniczącego Państwowej
Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej W.

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 25 lipca 2019 r.

**wyraża opinię, że zarzut w części dotyczącej
niezapieczętowania przez Obwodową Komisję Wyborczą Nr (...) w
Ł. opakowania zbiorczego zawierającego karty do głosowania po
jego zakończeniu jest zasadny, jednakże naruszenie przepisów
kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów, zaś
pozostałe zarzuty protestu są niezasadne.**

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 3 czerwca 2019 r. A. C. (dalej jako: „Wnosząca protest”) wniosła protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. Pismo zostało nadane w placówce Poczty Polskiej S.A. w dniu 4 czerwca 2019 r.

Wnosząca protest:

- 1) zarzuciła naruszenie prawa wyborczego w postaci „pracy informatyka poza lokalem wyborczym w osobnym pomieszczeniu poza kontrolą i możliwością obserwacji jego pracy przez wszystkich członków OKW” czyli Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł., w Okręgu Wyborczym Nr (...);
- 2) zarzuciła „wywiezienie z lokalu wyborczego OKW Nr (...) wszystkich materiałów wyborczych (takich jak: niewykorzystane karty do głosowania, głosy wyborców, zaświadczenia o prawie do głosowania) w worku, który nie został przed wywiezieniem zaplombowany”.
- 3) wniosła o:
 - a) przeprowadzenie dowodów z:
 - zeznań Wnoszącej protest i jednocześnie członka OKW,
 - pisemnego raportu w formie pytań Wnoszącej protest i jednocześnie członka OKW,
 - pisemnego sprawozdania Wnoszącej protest i jednocześnie członka OKW,
 - b) „uznanie zasadności obydwu zarzutów, których skutki w znacznym stopniu mogły zniekształcić wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego w OKW Nr (...) w Ł. a także o rozstrzygnięcie o ważności wyborów oraz orzeczenie o przeprowadzeniu ponownych wyborów na stanowiska posłów do Parlamentu Europejskiego 2019 w OKW Nr (...) w Ł. wraz ze wskazaniem czynności, od której należy ponowić postępowanie wyborcze”.

Odpowiedzi na powyższy protest wnieśli: Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 17 czerwca 2019 r.), Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. (pismo z dnia 18 czerwca 2019 r.) oraz Prokurator Generalny (pismo z dnia 19 czerwca 2019 r.).

Państwowa Komisja Wyborcza odpowiadając na przedstawione zarzuty wyjaśniła, że ustalenie stanu faktycznego wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego Komisja nie jest uprawniona. Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie wskazała, że wyjaśnień w tym zakresie udzielić może Okręgowa Komisja Wyborcza w W., która - stosownie do treści art. 172 §1 Kodeksu wyborczego - sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego m.in. przez obwodowe komisje wyborcze. Wyjaśnień w tym zakresie udzielić może również Obwodowa Komisja Wyborcza Nr (...) w Ł.

Odnosząc się do przedstawianych zarzutów Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że zgodnie z pkt. 89 wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących 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., stanowiących załącznik do uchwały nr 70/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r. (Monitor Polski 2019 poz. 433; dalej: „Wytyczne”), w każdym etapie prac w aplikacji, oprócz osoby odpowiedzialnej za obsługę informatyczną komisji, powinni brać udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Uchybienie temu obowiązkowi stanowi naruszenie procedury wyborczej określonej w Wytycznych. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła jednak, że nie jest zabronione, aby osoba odpowiedzialna za obsługę informatyczną komisji wykonywała swoje obowiązki w innym pomieszczeniu, jeżeli: 1) nikt poza członkami komisji nie ma dostępu do tego pomieszczenia; 2) stanowi ono część przynależną do lokalu wyborczego; 3) w jego pracy brali udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca; 4) przy tych czynnościach mogli być obecni mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni oraz obserwatorzy międzynarodowi.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazała jednocześnie, że zgodnie z art. 79 § 2 Kodeksu wyborczego sposób przekazania dokumentów z głosowania, opakowań zbiorczych zawierających karty do głosowania oraz pieczęci ustala Państwowa Komisja Wyborcza. Kwestie te uregulowane zaś zostały w pkt. 112 – 114 Wytycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że zgodnie z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego może być wniesiony z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W opinii Państwowej Komisji Wyborczej Wnosząca protest sformułowała zarzuty, które nie mieściły się w katalogu zarzutów z art. 82 §1 Kodeksu wyborczego, a zatem nie mogły stanowić podstawy protestu wyborczego. Konsekwentnie w opinii Państwowej Komisji Wyborczej protest nie spełnia wymogów formalnych i powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. ocenił, że żaden z zarzutów nie wskazuje na okoliczności, które mogłyby wpłynąć na wynik wyborów. W szczególności w opinii Okręgowej Komisji Wyborczej Wnosząca protest nie wskazała, aby miało dojść do rozbieżności pomiędzy protokołem sporządzonym ręcznie, a wprowadzonym do systemu WOW, wydrukowanym i podpisanym przez członków Komisji. Podobnie „Wnosząca protest nie wskazała na żadne okoliczności, które uzasadniałyby twierdzenie, że czynności wykonywane przez Komisję, po ustaleniu w protokole wyników głosowania, mogły mieć jakikolwiek wpływ na to, jakie dane zostały wprowadzone do protokołu. Zatem ewentualne nieprawidłowości przy zabezpieczaniu i zdawaniu dokumentów z wyborów nie mają wpływu na ważność wyborów”. W opinii Okręgowej Komisji Wyborczej protest powinien więc zostać oddalony.

Prokurator Generalny wniósł o wydanie postanowienia zawierającego opinię, że zarzut protestu związany z pracą operatora informatycznej obsługi obwodowej komisji wyborczej jest niezasadny, zaś zarzut protestu dotyczący wywiezienia z lokalu wyborczego Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł. dokumentów związanych z wyborami, bez ich zapieczętowania jest zasadny, lecz naruszenie przepisów ustawy nie miało wpływu na wynik wyborów.

Prokurator Generalny w pierwszym rzędzie zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego przeciwko ważności wyborów może być wniesiony protest z powodu naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. „Kodeksem” w rozumieniu tego przepisu jest Kodeks wyborczy. Konsekwentnie naruszenie norm pozakodeksowego aktu prawnego – jakim jest uchwała Państwowej Komisji Wyborczej regulująca czynności wykonywane przez operatora informatycznej obsługi obwodowej komisji wyborczej – nie może stanowić podstawy protestu wyborczego.

W opinii Prokuratora Generalnego protestowi A. C., w zakresie w jakim odnosi się do zarzutu niezgodnego z przepisami Kodeksu wyborczego postępowania z dokumentami z wyborów, nie można odmówić zasadności. Jeśli jednak wskazane przez Wnoszącą protest nieprawidłowości miały miejsce, to i tak brak jest podstaw do przyjęcia, że miały one wpływ na wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W dniu 25 lipca 2019 r. Sąd Najwyższy, podczas rozprawy, przeprowadził dowód z przesłuchania świadków: E. K. – Przewodniczącej Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł., A. S. – Zastępcy Przewodniczącej Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł. oraz M. M. – członka Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł. Wszyscy świadkowie, zgodnie potwierdzili, że dokumenty wyborcze, świadomie i celowo zostały wywiezione z lokalu wyborczego Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł. w worku, który nie został zaplombowany.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Jedną z najbardziej elementarnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest wyrażona w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP zasada zwierzchnictwa Narodu. Zgodnie z nią Naród, będący Suwerenem, jest dysponentem władzy zwierzchniej. Władza ta jest niepodzielna i niezbywalna.

Zasada zwierzchnictwa Narodu, w systematyce Konstytucji, połączona jest bezpośrednio z zasadą demokratycznego państwa prawnego, po której została wymieniona. Zakłada ona m.in., że organy władzy publicznej działać będą z woli Narodu, z jego wyboru i w jego interesie. W konsekwencji proces wyboru przedstawicieli legitymowanych przez Naród do sprawowania władzy spełniać musi wymogi maksymalnej demokratyzacji procesów wyborczych (M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, (W;) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, T.I, Komentarz. Art. 1 – 86*, Warszawa 2016, s. 257).

Z uwagi na wagę procesu wyborczego dla zachowania standardów demokratycznego państwa prawnego system wyborczy podlega kontroli, która obejmuje przebieg i wyniki wyborów. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Ustawa zaś – Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 684) - w art. art. 82 § 1 uściśla, że

protest wyborczy powinien opierać się na jednej z dwóch następujących, przesłanek:

1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub

2) naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Konsekwentnie nie każde naruszenie norm prawnych dotyczących przebiegu i ustalania wyników głosowania lub wyborów stanowić może podstawę do wniesienia protestu wyborczego. Z sytuacją taką mamy do czynienia w związku z pierwszym zarzutem sformułowanym przez Wnoszącą protest. Sformułowany przez Wnoszącą protest zarzut, odnoszący się do pracy operatora informatycznej obsługi obwodowej komisji wyborczej, opiera się bowiem na naruszeniu pozakodeksowego źródła prawa wyborczego, w tym wypadku wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących 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., stanowiących załącznik do uchwały nr 70/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r. Konsekwentnie Wnosząca protest, nie wskazując jednej z przesłanek materialnoprawnych, która daje podstawę do zakwestionowania ważności wyborów, nie zrealizowała obowiązku wynikającego z przepisu art. 241 § 3 w zw. z art. 336 Kodeksu wyborczego.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy na podstawie art. 242 § 1 w zw. z art. 336 Kodeksu wyborczego – postanowił uznać zarzut za niezasadny.

W zakresie zarzutu dotyczącego wywiezienia z lokalu wyborczego Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł. niezapieczonego opakowania zbiorczego zawierającego karty do głosowania, protest należy uznać za zasadny, ale niemający wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy uznał złożone przez A. C. oświadczenia za wiarygodne. Ich wiarygodność potwierdziła ponadto jednoznacznie treść zeznań świadków: E. K., A. S. i M. M. Świadczyli zgodnie zeznali, iż worek, do którego złożone zostały

opakowania zbiorcze zawierające ważne, nieważne i niewykorzystane karty do głosowania, świadomie i celowo nie został zaplombowany w Obwodowej Komisji Wyborczej przed przekazaniem opakowań zbiorczych urzędnikowi wyborczemu.

Sąd Najwyższy zauważa, że czynności związane z przekazaniem dokumentów urzędnikowi wyborczemu, siłą rzeczy mają miejsce już po zakończeniu głosowania i ustaleniu jego wyników, a tym samym same w sobie nie mają wpływu ani na głosowanie, ani na ustalenie jego wyników. Przy literalnej wykładni art. 82 §1 pkt 2 Kodeksu wyborczego należałoby więc przyjąć, że zarzuty odnoszące się do naruszenia procedur związanych z przekazywaniem dokumentów wyborczych urzędnikowi wyborczemu, nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie podziela tego stanowiska. Nieprawidłowości popełnione na tym etapie procedury mogą bowiem uniemożliwić weryfikację prawidłowości przebiegu i ustalenia wyników wyborów, a tym samym godzą w konstytucyjne prawa Suwerena.

Zgodnie z treścią art. 79 §1 Kodeksu wyborczego po sporządzeniu protokołu głosowania obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie składa do opakowań zbiorczych osobno: ważne, nieważne i niewykorzystane karty do głosowania. Po dokładnym zamknięciu opakowanie zbiorcze zapieczętowuje się, przy użyciu pieczęci komisji, w sposób uniemożliwiający jego otwarcie bez naruszenia odcisku pieczęci. Natomiast zgodnie z punktem 112 załącznika do uchwały nr 70/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r. - 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., „po sporządzeniu protokołu głosowania i podaniu go do publicznej wiadomości komisja składa do opakowań zbiorczych osobno: sporządzone wcześniej, opisane pakiety zawierające posegregowane ważne, nieważne i niewykorzystane karty do głosowania. Po dokładnym zamknięciu opakowanie zbiorcze zapieczętowuje się, przy użyciu pieczęci komisji, w sposób uniemożliwiający jego otwarcie bez naruszenia odcisku pieczęci. W przypadku użycia worków do przygotowania

opakowań zbiorczych komisja zamyka worek, oklejając go dokładnie taśmą klejącą i nakłada plombę strunową, jeżeli została przekazana komisji”.

Przy literalnej wykładni ustawy należałoby przyjąć, że opakowanie zbiorcze, to opakowanie, w którym złożone zostały osobno: ważne, nieważne i niewykorzystane karty do głosowania, nie zaś opakowanie, do którego złożono tak określone opakowania zbiorcze. Sąd Najwyższy świadomy jednak jest ugruntowanej i niebudzącej kontrowersji praktyki zabezpieczania opakowań, zawierających opakowania zbiorcze. Za praktyką tą stoi niewątpliwie ważny interes społeczny związany z właściwym zabezpieczeniem dokumentów umożliwiających weryfikację prawidłowości przebiegu wyborów i ustalania ich wyników. Sąd Najwyższy stoi więc na stanowisku, że w sytuacji, gdy opakowania zbiorcze, o których jest mowa w art. 79 § 1 Kodeksu wyborczego składane są do worka, komisja ma obowiązek zabezpieczyć go w sposób przewidziany w przepisach, właściwy dla worków używanych do przygotowania opakowań zbiorczych.

Sąd Najwyższy podziela przy tym stanowisko Prokuratora Generalnego, iż naruszenie przepisu art. 79 § 1 Kodeksu wyborczego nie wpłynęło na wynik wyborów. Przede wszystkim zauważyć należy, że Wnosząca protest w żaden sposób nie uprawdopodobniła wpływu podniesionych nieprawidłowości na wynik wyborów, a tym bardziej nie wniosła w tym zakresie żadnych wniosków dowodowych. Ponadto, stosownie do treści obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r., w Okręgu Wyborczym Nr (...) było 2 306 657 uprawnionych do głosowania, oddano 1 385 306 głosów ważnych oraz 7 292 głosy nieważne. Państwowa Komisja Wyborcza nie publikuje wyników wyborów w obwodowych komisjach wyborczych jednakże, zgodnie z informacją opublikowaną przez Państwową Komisję Wyborczą na stronie internetowej Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 (https://wybory.gov.pl/pe2019/pl/organy_wyborcze/obwodowe/pow/143200), w gminie Ł. było 20 338 uprawnionych do głosowania, zaś Komisja Wyborcza Nr (...) jest jedną z (...) obwodowych komisji wyborczych w tej gminie. Konsekwentnie nie ma podstaw do przyjęcia, że na wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego miały wpływ nieprawidłowości związane z postępowaniem z dokumentami wyborczymi w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w Ł. Zauważyć ponadto

należy, że nieprzekazanie w sposób ustalony przez Państwową Komisję Wyborczą dokumentów z głosowania nie oznacza, że nastąpiła jakakolwiek zmiana wyniku głosowania, a co więcej, że miała ona wpływ na obwieszczony przez Państwową Komisję Wyborczą wynik wyborów w Okręgu Wyborczym Nr (...).

Wobec powyższego Sąd Najwyższy na podstawie art. 242 § 1 w zw. z art. 336 Kodeksu wyborczego – postanowił wydać opinię o zasadności zarzutu, stwierdzając jednocześnie, że naruszenie przepisów kodeksu nie miało wpływu na wynik wyborów.