

POSTANOWIENIE

Dnia 12 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego (...) K. S. przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K. i Prokuratora Generalnego po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2019 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 21 października 2019 r. K. S., pełnomocnik Komitetu Wyborczego (...), wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (...), które zostały przeprowadzone 13 października 2019 r. W proteście podniósł zarzut naruszenia art. 227 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684, dalej: k.wyb.) polegający na niewłaściwym zakwalifikowaniu głosów jako nieważnych, podczas gdy głosy te powinny zostać uznane za ważne. W dniu 23 października 2019 r. pełnomocnik wyborczy złożył do Sądu Najwyższego pismo zatytułowane jako „Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej w proteście wyborczym”, w którym poinformował, że zgłasza zarzut

naruszenia art. 269 Kodeksu wyborczego (dotyczącego ważności głosów w wyborach do Senatu), a nie art. 227 Kodeksu wyborczego (dotyczącego ważności głosów w wyborach do Sejmu).

W uzasadnieniu protestu pełnomocnik wyborczy wskazał, że w senackim okręgu wyborczym nr (...) pomiędzy dwoma kandydatami, którzy uzyskali najlepszy wynik wyborczy, różnica liczby głosów wyniosła 1.586, co stanowi 1,06% wszystkich oddanych głosów w tym okręgu. Jednocześnie, jak wskazuje wnoszący protest, liczba głosów nieważnych wyniosła 5.444 głosy, co stanowi 3,65% ogólnej liczby głosów oddanych w tym okręgu. W ocenie pełnomocnika wyborczego z różnicy tej wynika, że liczba głosów nieważnych jest kilkukrotnie większa niż różnica oddanych głosów na dwóch pierwszych kandydatów. W związku z tym pojawia się, jego zdaniem, potrzeba ustalenia, czy część głosów zaliczonych jako nieważne, rzeczywiście zostało prawidłowo zakwalifikowane, gdyż w istocie powinny one być uznane jako głosy poparcia dla kandydata Komitetu Wyborczego (...).

Pełnomocnik wyborczy wniosek taki wyprowadził z faktu, że we wskazanym okręgu wyborczym, w porównaniu do poprzednich wyborów przeprowadzonych w 2015 r., liczba głosów nieważnych wzrosła o ok. 25%. Ponadto sama liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „x” obok nazwiska dwóch kandydatów wyniosła aż 882 głosy, co zdaniem wnoszącego protest może potencjalnie stanowić przyczynę niewłaściwego ustalenia wyników głosowania, gdyż dotyczy praktyki, która uznawana jest za najczęstszy i najprostszy sposób dokonania ewentualnych naruszeń w kwalifikowaniu głosów jako ważnych lub nieważnych. W związku z tym pełnomocnik wyborczy wniósł o przeprowadzenie dowodów z kart wyborczych i protokołów właściwych komisji wyborczych oraz dokonanie ponownego przeliczenia głosów na rozprawie, umożliwiając mu wypowiedzenie się co do poszczególnych kart wyborczych uznanych za nieważne.

W odpowiedzi z 30 października 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, gdyż jej zdaniem wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów, ani nie uprawdopodobnił, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu nr (...). Zarzuty protestu, zdaniem PKW, oparte są

jedynie na hipotezie wnoszącego protest, dotyczącej małej liczby głosów stanowiących różnicę między kandydatami oraz znacznej, w ocenie protestującego, liczby głosów nieważnych. Dla porównania PKW wskazała, że odsetek nieważnych głosów w wyborach do Senatu (2,55%) jest mniejszy niż w wyborach z roku 2015 (3,88%) oraz z roku 2011 (3,43%). Natomiast nawet jeśli odsetek nieważnych głosów w okręgu nr (...) w wyborach tegorocznych plasuje się powyżej tych wszystkich wartości (3,65%), to różnica ta wynosi jedynie 1,1%. Ponadto, zauważyła PKW, największy odsetek głosów nieważnych (3.963) w okręgu wyborczym nr (...), stanowiły karty na których nie postawiono znaku „x” obok nazwiska żadnego z kandydatów. W pozostałym zakresie PKW także nie podzieliła argumentacji wnoszącego protest.

Zdaniem PKW brak jest podstaw do wzruszenia wyników wyborów w oparciu o hipotezy niepoparte żadnymi dowodami. W każdych wyborach niezadowolony z wyniku kandydat składałby bowiem do właściwego sądu protest wyborczy, w którym wnioskowałby o ponowne przeliczenie głosów, nie przedstawiając żadnych dowodów na to, iż doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości przy ustalaniu wyników głosowania, a uzasadniając protest jedynie niewielką różnicą głosów. Państwowa Komisja Wyborcza zaznaczyła również, że w okręgu wyborczym nr (...) na 211 obwodowych komisji wyborczych, w pracach 204 z nich uczestniczyły osoby zgłoszone przez komitet wyborczy (...). Jedynie w pozostałych 7 komisjach wyborczych nie było członka wskazanego przez (...), w tym w 5 przypadkach z powodu niewylosowania kandydata do składu komisji w tzw. obwodzie odrębnym, w pozostałych przypadkach z powodu zrzeknięcia się jednej osoby z członkostwa w komisji i nieposiadania przez inną osobę praw wyborczych. Członkowie obwodowych komisji wyborczych zgłoszeni przez komitet (...) nie wnieśli żadnych uwag do protokołów głosowania.

W odpowiedzi z 30 października 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, wskazując na argumentację zbieżną ze stanowiskiem Przewodniczącego PKW.

Prokurator Generalny nie przedstawił swojego stanowiska, pomimo iż został o nie wezwany pismem Sądu Najwyższego z 22 października 2019 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy, w tym pełnomocnikowi wyborczemu, przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Senatu RP oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w Kodeksie wyborczym w przepisach ogólnych (art. 82 i art. 83) oraz w odniesieniu do wyborów do Senatu RP w przepisach szczególnych (art. 241-243 w zw. z art. 258). Przepis art. 82 § 1 k.wyb. określa przesłanki wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby, który może być wniesiony wyłącznie 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 dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 241 § 1 i 3 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 PKW w Dzienniku Ustaw RP, a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Przepisy te na mocy art. 258 k.wyb. znajdują odpowiednie zastosowanie do wyborów do Senatu RP. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale powinna spełniać kryteria wymienione w przepisie art. 82 § 1 k.wyb. Osoba wnosząca protest jest ponadto zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem 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 poparte konkretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 w zw. z art. 258 k.wyb.).

Protest złożony przez pełnomocnika wyborczego obejmuje zarzut naruszenia art. 269 k.wyb, polegający na niewłaściwym zakwalifikowaniu głosów jako nieważnych. W uzasadnieniu tego zarzutu wnoszący protest podnosi jednak jedynie, że naruszenie to ma charakter potencjalny i hipotetyczny. Wynika bowiem z przekonania, że przy niewielkiej różnicy głosów jakie zostały uzyskane przez kandydata z jego komitetu w stosunku do kandydata, który wygrał wybory, mogło dojść do pomyłki przy kwalifikacji głosów nieważnych, których liczba była na tyle znaczna, że mogła wpłynąć na wynik wyborów we wskazanym okręgu. Zarzut błędnego uznania zbyt dużej liczby głosów za nieważne w okręgu nr (...) nie precyzuje jednak, w których komisjach wyborczych oraz w jakich okolicznościach miało dojść do tych nieprawidłowości. Na poparcie tego zarzutu pełnomocnik wyborczy nie przedstawił zatem żadnych dowodów, wnosząc jedynie o dokonanie oględzin z kart ze wszystkich komisji wyborczych i porównania ich z treścią protokołów. Podniesiony zarzut nie tylko nie został udowodniony, ale nie został nawet uprawdopodobniony, ponieważ pełnomocnik wyborczy nie przytoczył żadnego konkretnego przypadku nieprawidłowości, który mógłby wzbudzić wątpliwości co do wiarygodności wyników wyborów.

W ocenie Sądu Najwyższego sformułowane w proteście naruszenia nie mieszają się zatem w kryteriach wymienionych w przepisie art. 82 § 1 k.wyb., a zatem nie mogą stanowić podstawy do skutecznego wniesienia protestu wyborczego. W istocie wskazane w proteście zarzuty nie dotyczą bowiem ani naruszenia przebiegu głosowania, ani ustalenia wyników głosowania, ani ustalania wyników wyborów. Przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów należy bowiem interpretować ściśle, a zatem jako przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15). Sąd Najwyższy podkreśla, że zarzuty podniesione w proteście wyborczym muszą wskazywać na konkretne naruszenia przepisów prawa wyborczego, o których wiadomo wnoszącemu protest. 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. Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną,

potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu. Przy czyn należy podkreślić, że Sąd Najwyższy nie jest związany wnioskiem dowodowym wnoszącego protest.

Wnoszący protest, w ocenie Sądu Najwyższego, nie wskazał jednak żadnej okoliczności, która uprawdopodobniałaby istnienie nieprawidłowości podczas głosowania, czy kwalifikowania głosów jako nieważnych, jak też ustalania wyników głosowania w okręgu wyborczym nr (...) w wyborach do Senatu RP. Nie wskazano także dowodów na okoliczność istnienia nieprawidłowości w ustalaniu liczby głosów. Takim środkiem dowodowym nie mogą być oględziny i ponowne liczenie przez sąd głosów nieważnych. Przeprowadzenie dowodów w postaci oględzin i ponownego liczenia kart do głosowania może być dopiero skutkiem zarzuconych i wykazanych zgłoszonymi dowodami nieprawidłowości. A tych nieprawidłowości w ogóle nie podniesiono. Rozpoznawany protest nie spełnia zatem, w ocenie Sądu Najwyższego, warunków formalnych, które pozwalałyby na jego merytoryczne rozpoznanie, dlatego podlega pozostawieniu bez nadawania mu dalszego biegu.

Stanowisko takie znajduje także uzasadnienie w świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego z którego wynika, że powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na zbyt dużą liczbę głosów nieważnych w danym okręgu nie stanowi wystarczającej podstawy do ponownego przeliczenia głosów (postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2001 r., III SW 129/01; 8 listopada 2005 r., III SW 82/05; 8 listopada 2005 r., III SW 94/05; 25 października 2005 r., III SW 97/05; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14; 17 czerwca 2014 r., III SW 62/14). Niewielka zatem różnica głosów pomiędzy poszczególnymi kandydatami (nawet jednego głosu) nie może, sama w sobie, stanowić podstawy dla stawiania zarzutu, iż doszło do nieprawidłowości w postaci niewłaściwego zakwalifikowania głosów jako nieważnych. Zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych, oparty wyłącznie na kontestowaniu wyników wyborów ogłoszonych przez PKW, bez przedstawienia dowodów, nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 k.wyb. (postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lipca 2014 r., III SW 35/14, OSNP 2016 nr 5, poz. 66).

Należy także podkreślić, że nie jest rolą Sądu Najwyższego dokonywanie dodatkowej weryfikacji i potwierdzenia poprawności ustalenia wyników głosowania, w sytuacji gdy nie zostały dostatecznie wskazane i uzasadnione zarzuty przemawiające za zaistnieniem nieprawidłowości w głosowaniu lub ustalaniu wyników głosowania. Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest bowiem wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego uznania głosów za nieważne.

Sąd Najwyższy zwraca także uwagę, że za policzenie oraz ocenę ważności głosów odpowiadają w pierwszej kolejności obwodowe komisje wyborcze, w których skład wchodzi osoby zgłoszone przez pełnomocników komitetów wyborczych biorących udział w wyborach (art. 182 § 2 k.wyb.). Dodatkowo pełnomocnicy komitetów wyborczych posiadają prawo wyznaczenia po jednym mężu zaufania do każdej z obwodowych komisji wyborczych (art. 103a § 1 k.wyb.). Zarówno członkowie komisji obwodowej, jak i akredytowani przy nich mężowie zaufania, mogą zgłaszać do protokołu z głosowania uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 75 § 7 oraz art. 103b § 1 pkt 3 k.wyb.). Protokoły z głosowania we wszystkich obwodach danego okręgu wyborczego przekazywane są do okręgowej komisji wyborczej, która na ich podstawie ustala wynik głosowania oraz sporządza w dwóch egzemplarzach protokół wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym. Przy ustalaniu wyników głosowania i sporządzaniu protokołu mogą być obecne osoby zgłaszające kandydata, którym przysługuje prawo wniesienia do protokołu uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 272 § 5 k.wyb.). Komitety wyborcze mogą zatem sygnalizować wystąpienie nieprawidłowości w liczeniu i ocenie ważności głosów.

Kolegialność funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej, której praca jest obserwowana przez mężów zaufania delegowanych przez komitety wyborcze, a także weryfikacja wyników głosowania przez okręgową komisję wyborczą, stwarza domniemanie zgodności z prawem czynności komisji obwodowej, zwłaszcza jeżeli żaden z członków tej komisji lub mężów zaufania nie zgłosił zastrzeżeń do

protokołu głosowania i ustalenia jego wyników (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 listopada 2005 r., III SW 94/05). Ciężar obalenia tego domniemania spoczywa na osobie wnoszącej protest wyborczy, która powinna wskazać na konkretne nieprawidłowości w procedurze liczenia głosów, rzutujące na wiarygodność wyników wyborów. Z informacji podanych przez PKW wynika, że członkowie komisji obwodowych z nominacji Komitetu Wyborczego (...) nie zgłosili żadnych uwag do protokołów z głosowania w komisjach, w których zasiadali. Także w samym proteście wyborczym pełnomocnika Komitetu Wyborczego (...) nie wskazano na ani jeden przypadek zgłoszenia uwag do protokołu z konkretnymi zarzutami co do oceny ważności głosów. Nie przedstawiono też żadnych innych okoliczności faktycznych, które mogłyby podważyć wiarygodność wyników wyborów do Senatu w okręgu nr (...). W takiej sytuacji protest wyborczy musiał zostać pozostawiony bez dalszego biegu, albowiem opierał się na ogólnikowym zarzucie, niepopartym żadnymi konkretnymi informacjami o rzekomych nieprawidłowościach.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.