

POSTANOWIENIE

Dnia 12 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu G.W.

przeciwko wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 15 października 2023 r.,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 grudnia 2023 r.,

wyraża opinię, że protest jest zasadny, ale stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na wynik wyborów.

[ms]

UZASADNIENIE

G.W. (dalej: skarżąca”) jako wyborca i mąż zaufania wniosła protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, które odbyły się w dniu 15 października 2023 r. z powodu dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom wymienionych w Rozdziale XXXI Kodeksu Karnego, dotyczących przebiegu głosowania

i ustalania wyników głosowania, a także naruszenia prawa wyborczego określonego w Kodeksie Wyborczym oraz w wytycznych dla OKW zawartych w załączniku do Uchwały Nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (M.P. 2023, poz. 1079, dalej: „wytyczne”) a dotyczących przebiegu głosowania oraz ustalania wyników głosowania. Skarżąca wniosła o unieważnienie wyborów na posłów do Sejmu i na senatorów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2023 r. w OKW Nr [...] w W.. Skarżąca zarzuciła:

1. niezapewnienie tajności głosowania poprzez niezapewnienie właściwych warunków do głosowania, tj. art. 249 pkt 2 i 3 k.k., art. 250 k.k., art. 251 k.k., art. 42 § 1 k.wyb., art. 49 §1 k.wyb., art. 52 § 5a k.wyb. oraz pkt 2, pkt 23 ust. 3, pkt 29 ust. 1-3, pkt 63 i pkt 75 wytycznych; Lokal wyborczy miał powierzchnię niewystarczającą do ustawienia odpowiedniej ilości stanowisk do głosowania i w odległości wzajemnej między nimi zapewniającej swobodę przemieszczania się głosującym. Głosujący stali w kolejce najpierw do pobrania kart, a później czekali na wolne stanowiska do głosowania, a ponieważ czas oczekiwania bywał dość długi, często zniecierpliwieni wyborcy rozkładali karty do głosowania na ścianach, na parapetach, a nawet na urnie - aby postawić krzyżyk. Członkowie Komisji pracowali w ścisiku przy zbyt krótkim stole, na którym nie było wystarczająco miejsca dla swobodnego ułożenia kart do głosowania. Wyżej opisany stan lokalu wyborczego: uniemożliwiał zapewnienie tajności głosowania, utrudniał w znacznym stopniu pracę Komisji.

2. nieprzeliczenie kart do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego w dniu wyborów, tj. art. 248 pkt 2 k.k., art. 249 pkt 4 k.k., pkt 38 i 39 ust. 2 wytycznych; Przedszkole, w którym znajdował się lokal wyborczy OKW Nr [...] zostało otwarte o godz. 6:15 i wtedy weszli doń członkowie Komisji wraz z Przewodniczącą i mężem zaufania. Wyłącznie w wyniku zadania pytania Przewodniczącej OKW Nr [...] przez męża zaufania przed godz. 6:30 rano,

czy karty do głosowania są ponownie policzone, a po usłyszeniu odpowiedzi negatywnej - czy będą ponownie przeliczone przed otwarciem lokalu wyborczego, Przewodnicząca przystąpiła wraz z innymi członkami Komisji do ponownego liczenia kart, ale zabrakło czasu na dokończenie tej czynności przed godz. 7:00 i liczenie kart trwało po otwarciu lokalu wyborczego, kiedy napłynęli licznie głosujący, a ponieważ lokal wyborczy miał zbyt małą powierzchnię na swobodne rozmieszczenie wszystkich materiałów wyborczych, to liczenie i stemplowanie kart odbywało się w bezpośredniej bliskości głosujących, tuż przy wejściu do lokalu wyborczego.

3. nieopieczętowanie urny wyborczej przed otwarciem lokalu wyborczego, tj. art. 42 § 1 k.wyb. oraz pkt 39 ust. 7 wytycznych; Przed otwarciem lokalu wyborczego nie została opieczętowana urna na karty wyborcze i referendalne. Pierwsza „plomba” w postaci paska papieru w kratkę z pieczętkami OKW została przyklejona na klej typu biurowy na wieko urny i jej boczną ścianę o godz. 7:37 przez członkinię komisji, panią J. M. – ukradkiem, aby mąż zaufania stojący z drugiej strony urny nie zauważył tego faktu. Druga plomba w postaci foliowej nalepki z unikatowym numerem [...] została naklejona w sposób jak wyżej przez Przewodniczącą Komisji, panią M. W., o godz. 12:15. Moment opieczętowania urny można zweryfikować na monitoringu (kamera) prowadzonym w przedszkolu, w którym znajdował się lokal wyborczy.

4. wyniesienie kart do głosowania poza lokal wyborczy w czasie głosowania, tj. art. 39 § 2a oraz art. 497a k.wyb.; W trakcie trwania głosowania jedna z członkiń Komisji pani J. M., wyniosła część kart do głosowania na kandydatów do Sejmu poza lokal wyborczy (ten, w którym znajdowała się urna) i umieściła je w innym pomieszczeniu, nieprzyległym nawet bezpośrednio do lokalu wyborczego. Po zwróceniu uwagi przez męża zaufania, że jest to złamaniem prawa wyborczego, p. M. przyniosła z powrotem rzeczzone karty do lokalu wyborczego.

Na poparcie wyżej wymienionych zarzutów skarżąca wniosła o przeprowadzenie dowodu z: zeznań wnioskodawczyni, męża zaufania w OKW Nr [...] p. G. W.; zeznań męża zaufania w OKW Nr [...], pani H. D.; zeznań członka OKW Nr [...], pana J. B.; pisemnych zastrzeżeń męża zaufania, p. G. W., stanowiących Załącznik nr 1 do Protokołu wyników głosowania w Referendum

Ogólnokrajowym 2023 r. oraz monitoringu prowadzonego w przedszkolu nr [...] w W. przy ul. [...], gdzie znajdował się lokal wyborczy OKW nr [...].

Państwowa Komisja Wyborcza zajęła następujące stanowisko w sprawie.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że zgodnie z art. 156 § 1 i art. 186 § 1 k.wyb. właściwe przygotowanie lokali wyborczych, w tym przygotowanie odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, należy do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Z treści art. 42 § 1 k.wyb. wynika natomiast, że przed rozpoczęciem głosowania obwodowa komisja wyborcza sprawdza m.in., czy w lokalu wyborczym znajduje się odpowiednia liczba łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania. W związku z tym w pkt 29 wytycznych Państwowa Komisja Wyborcza wskazała na ten obowiązek i zobowiązała komisje obwodowe do zawiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i urzędnika wyborczego o ewentualnych stwierdzonych brakach lub nieprawidłowościach w tym zakresie, a następnie do sprawdzenia, czy zostały one usunięte. Ponadto w pkt 23 ppkt 3 wytycznych Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że w lokalu wyborczym m. in. powinny znajdować się pomieszczenia lub osłony zapewniające tajność głosowania, tj. łatwo dostępne miejsca umożliwiające każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartami do głosowania oraz ich wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób, w takiej liczbie, aby zapewnić sprawny jego przebieg. Kodeks wyborczy oraz ustawa nie przewidują obowiązku przygotowania w lokalu wyborczym osłoniętych kabin do głosowania, lecz ważne jest aby miejsca przeznaczone do głosowania spełniały swoją funkcję, tzn. zapewniały tajność głosowania. Ten fragment wytycznych był napisany „pogrubioną” czcionką (bold) w celu podkreślenia wagi tej regulacji. Zgodnie natomiast z powołanym wyżej pkt 29 wytycznych w terminie uzgodnionym z wójtem, nie później jednak niż w przeddzień głosowania, komisja miała obowiązek skontrolować stan wyposażenia lokalu, a o stwierdzonych nieprawidłowościach powiadomić właściwy organ wykonawczy gminy. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że ze względu na zróżnicowaną specyfikę lokali wyborczych, różną liczbę wyborców w danym obwodzie głosowania, niemożliwe byłoby wskazywanie w wytycznych konkretnej liczby tego rodzaju miejsc zapewniających tajność głosowania.

Warto nadmienić w tym miejscu, że członkowie obwodowej komisji wyborczej nie są uprawnieni, a wręcz nie mogą indywidualnie zmieniać wystroju lokalu wyborczego lub umieszczać w nim materiałów innych, niż przewidziane, jako jego wyposażenie. Jak już wskazano obwodowa komisja wyborcza obowiązana była sygnalizować wszelkie ewentualne braki w tym zakresie organowi wykonawczemu gminy odpowiedzialnemu za wyposażenie lokali wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa również, iż z przepisów Kodeksu wyborczego nie wynika uprawnienie dla członków obwodowych komisji wyborczych dotyczące unikania zatłoczenia lokalu wyborczego. Mimo tego, że przewodniczący komisji ma obowiązek dbania o utrzymanie porządku w komisji, nie ma on prawa np. niewpuszczenia do lokalu wyborczego wyborców, nawet w przypadku przebywania dużej liczby wyborców w lokalu, pod warunkiem, że w lokalu panuje porządek i zachowana jest powaga głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że wielokrotnie zwracała uwagę wszystkim wójtom, burmistrzom i prezydentom na konieczność podjęcia skutecznych działań mających na celu bezwzględne przestrzeganie przez organy wykonawcze gmin wymogów m.in. w zakresie prawidłowego przygotowania lokali wyborczych, w tym zagwarantowania odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób. Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła jednocześnie, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują ustanawiania limitu osób, które mogą złożyć wniosek o zmianę miejsca głosowania i tym samym zostać ujęte w spisie wyborców w wybranym przez nich obwodzie głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła również ocenę, że wnosząca protest nie przedstawiła, ani nie wskazała żadnego dowodu, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości. Wskazali oni jedynie swoją subiektywną ocenę, że miejsc zapewniających tajność głosowania w lokalu wyborczym było za mało. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła również, że tworzenie się kolejek w lokalach wyborczych przy blisko 75% frekwencji w trakcie jednoczesnego przeprowadzaniu wyborów do Sejmu, wyborów do Senatu oraz referendum ogólnokrajowego nie świadczy o naruszeniu jakichkolwiek przepisów.

Odnosząc się do zarzutu nr 2 dotyczącego nieprzeliczenia przez obwodową komisję wyborczą kart do głosowania przed rozpoczęciem głosowania Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że z pkt 39 ppkt 2 wytycznych wynika, że w dniu głosowania, przed jego rozpoczęciem, obwodowa komisja wyborcza miała obowiązek m.in. ponownego przeliczenia kart do głosowania. W ocenie PKW wnosząca protest nie przedstawiła i nie wskazała żadnych dowodów, że ostatecznie doszło do naruszenia wytycznych, z których wynikał obowiązek ponownego przeliczenia kart do głosowania w dniu głosowania, przed jego rozpoczęciem. Jeżeli jednak tego rodzaju sytuacja miała w rzeczywistości miejsce, to doszło do naruszenia procedury wskazanej w wytycznych, lecz nie miało to wpływu na wynik wyborów ani wynik referendum. Wnosząca protest nie kwestionuje bowiem, że liczba kart została nieprawidłowo ustalona, lecz wskazała jedynie na możliwość naruszenia procedury określonej w wytycznych.

Odnosząc się do zarzutu nr 3 dotyczącego niewłaściwego zabezpieczenia urny do głosowania Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że zgodnie z pkt 39 ppkt 7 wytycznych obwodowa komisja wyborcza przed rozpoczęciem głosowania miała obowiązek sprawdzenia, czy urna jest pusta, a następnie zamknąć ją i opieczętować. Jeżeli obwodowa komisja wyborcza otrzymała jednorazowe plomby – nalepki foliowe opatrzone unikatowym numerem, powinna zabezpieczyć za ich pomocą urnę przed niekontrolowanym otwarciem. W takim przypadku numery plomb – nalepek, niezwłocznie po ich założeniu, powinny być wpisane przez komisję do wewnętrznego protokołu. Nalepki foliowe dodatkowo powinny być opatrzone pieczęcią komisji. Gdyby zatem urna nie została właściwie zabezpieczona, to doszło do naruszenia procedury określonej w wytycznych, lecz nie miało to wpływu na wynik wyborów ani wynik referendum. Wnosząca protest nie przedstawiła bowiem żadnych dowodów ani nawet nie uprawdopodobniła, że ktokolwiek otwierał urnę wyborczą oraz, iż doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości związanych z ustaleniem wyników głosowania, lecz wskazują jedynie na możliwość naruszenia procedury wskazanej w wytycznych. Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że zgodnie z art. 52 § 6a k.wyb. przewodniczący obwodowej komisji wyborczej wyznaczał członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewniał jej

nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasady tajności głosowania. Analogiczny wymóg znajdował się w pkt 40 wytycznych.

Prokurator Generalny wyraził opinię, że protest jest zasadny, a naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego może mieć wpływ na wynik wyborów. W uzasadnieniu Prokurator Generalny nie odniósł się jednak do zarzutów podniesionych przez skarżącą.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. stwierdził, że opisane uchybienia dotyczą wyłącznie niewłaściwej organizacji pracy komisji, natomiast za warunki lokalowe odpowiada samorząd lokalny, organy wyborcze nie mają na to wpływu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Protest okazał się zasadny, jednak stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów.

Zgodnie z art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „k.wyb.”) przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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;
2. naruszenia przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (art. 82 § 2 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 Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego (art. 241 § 1 k.wyb.). Ponadto wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera (art. 241 § 3 k.wyb.). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb. Zgodnie z art. 242 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym. Warunki pisma procesowego zostały zaś ujęte w art. 126 i nast. k.p.c. Powyższe przepisy znajdują zastosowanie również w przypadku wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do Senatu (art. 258 k.wyb.).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia tajności głosowania, wskazać należy, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11 w sprawie zgodności z konstytucją niektórych przepisów Kodeksu wyborczego z 2011 r. wypowiedział się w kwestii dotyczącej zasady tajności głosowania następująco: *„Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku”*. Ograniczył tym samym znaczenie zasady tajności głosowania wyłącznie do uprawnienia wyborcy. Jawne oddanie głosu nie powoduje żadnych konsekwencji prawnych, chyba że jest formą agitacji wyborczej. W celu zapewnienia wyborcy realizacji prawa do tajności wyborów, ustawodawca nałożył na organy przygotowujące i przeprowadzające wybory określone obowiązki, pozostawiając wyborcy swobodę decyzji, czy po głosowaniu, chce skorzystać z tego prawa. Taki wolnościowy charakter zasady tajności głosowania oznacza, że wyborca może ujawnić po oddaniu głosu (np. w ramach sondażu wyborczego), na kogo głosował, ale nie może tego manifestować w lokalu wyborczym. 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.

Zasada tajności głosowania dotyczy wprost wyłącznie głosowania, oddziałując pośrednio na sposób przygotowania lokali i kart wyborczych, ustalenie wyników głosowania i kontrolę ważności wyborów. Z zasady tajności głosowania dla organów państwa wynika obowiązek zorganizowania lokalu wyborczego w sposób umożliwiający oddanie głosu tak, by nikomu nie była znana treść decyzji wyborczej podjętej przez konkretnego wyborcę. Zasada tajności głosowania odnosi się zatem do organów władzy publicznej, które organizują i przeprowadzają wybory. Do rozwiązań gwarantujących tę zasadę zalicza się głównie prawidłowe urządzenie lokalu wyborczego i komunikację wewnątrz lokalu uniemożliwiające osobom obecnym w lokalu ustalenie, kto jak głosował, odpowiednią do liczby wyborców w obwodzie liczbę miejsc zapewniających tajność głosowania (parawany, kotary, przepierzenia, pulpity), obowiązek wrzucania karty do urny wyborczej w taki sposób, aby nie było widoczne zaznaczenie wyboru, wykonanie urny z materiałów nieprzezroczystych, zakaz otwierania urny przed zakończeniem głosowania, zakaz identyfikacji kart wyborczych w czasie liczenia głosów i później (S.J. Jaworski, [w:] K.K. Czaplicki, *Kodeks Wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, s. 481-482).

Szczegółowe regulacje w tym zakresie znajdują się w Kodeksie wyborczym, w którym ustawodawca wprowadził następujące obowiązki: 1) nakaz, żeby wyborca po otrzymaniu karty do głosowania udał się do miejsca zapewniającego tajność głosowania, znajdującego się w lokalu wyborczym (art. 52 § 5 k.wyb.), 2) nakaz, żeby urna znajdowała się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego (art. 52 § 6 k.wyb.), 3) nakaz, aby karta do głosowania została wrzucona do urny w taki sposób, żeby strona zadrukowana była niewidoczna (art. 52 § 7 k.wyb.), 4) zapewniania przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej tajności głosowania (art. 49 § 1 k.wyb.), 5) sprawdzenie przez obwodową komisję wyborczą, przed rozpoczęciem głosowania, czy urna jest pusta, następnie zamknięcia urny i jej opieczetowania pieczęcią komisji oraz sprawdzenia, czy na miejscu znajduje się spis wyborców i potrzebna liczba kart do głosowania właściwych dla przeprowadzanych wyborów, jak również czy w lokalu wyborczym znajduje się odpowiednia liczba łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania (art. 42 § 1 k.wyb.), 6) przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej

liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób (art. 52 § 5a k.wyb.).

Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawarte są także w załączniku do Uchwały Nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

W tym miejscu wskazać jednak należy, że protest wyborczy nie może zostać wniesiony z innego powodu niż wskazany w art. 82 k.wyb., w tym ewentualnego naruszenia pozakodeksowego źródła prawa wyborczego. W orzecznictwie zarówno Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie kwestionuje się tego, że wytyczne wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą – choć nie mają charakteru powszechnie obowiązującego – nie są pozbawione jakiegokolwiek znaczenia normatywnego, stanowią „pomocniczą dyrektywę dla kształtowania standardów demokratycznych procedur wyborczych i referendalnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12) i że "zaliczają się one do aktów prawa wewnętrznego" (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17). Sąd Najwyższy także nie odmawia wytycznym charakteru normatywnego, traktując wytyczne wyborcze jako *"sui generis akt wykonawczy"* (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., III SW 74/00, OSNAPiUS 2001 Nr 3, poz. 96). Naruszenie „wytycznych” nie może jednak stanowić podstawy protestu wyborczego.

Nie ulega wątpliwości, że opisane przez wnoszącą protest okoliczności nie powinny mieć miejsca. Jak przyznała Okręgowa komisja Wyborcza, warunki głosowania w lokalu wyborczym nie zapewniały tajności głosowania. Niespodziewanie wysoka frekwencja nie może stanowić usprawiedliwienia dla organów samorządu terytorialnego ani obwodowej komisji wyborczej, odpowiedzialnych za przygotowanie lokali wyborczych, nieprzestrzegania

standardów określonych w Kodeksie wyborczym, mających na celu realizację jednej z fundamentalnych zasad konstytucyjnych, jaką jest zasada tajności wyborów do Sejmu RP i Senatu RP. Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy uznał protest za zasadny w zakresie naruszenia art. 42 § 1 k.wyb., art. 49 § 1 k.wyb. oraz art. 52 § 5a k.wyb. W ocenie Sądu Najwyższego, ww. okoliczności nie miały wpływu na wynik wyborów do Sejmu RP i Senatu RP.

Wyznaczając zakres dla dalszych analiz należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy rozpatrując protest wyborczy, jest związany treścią postawionych zarzutów i tylko w tych granicach może analizować ich dopuszczalność i zasadność (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 17/19). Wobec treści pierwszego zarzutu stwierdzić należy, że nieprawidłowe przygotowanie lokalu wyborczego oraz wynikającego z niego dla wyborców trudności organizacyjne nie mieszczą się w dyspozycji art. 249 pkt 2 i 3 k.k., 250 k.k. i 251 k.k.

Zgodnie z art. 249 pkt 2 i 3 k.k. odpowiedzialność karną ponosi sprawca, który przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania, głosowaniu lub obliczaniu głosów. Zgodnie natomiast z art. 250 k.k. odpowiedzialność karną ponosi sprawca, który przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania. Przestępstwa ww. uznaje się za wieloodmianowe, a czynność sprawcza opisana w art. 249 pkt 2 i 3 k.k. oraz w art. 250 k.k. może być zrealizowana z wykorzystaniem - alternatywnie - przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu. Przestępstwo to może być popełnione poprzez takie czynne zachowanie (a nie zarzucanie rzekomego, nieudowodnionego niedopełnienia obowiązków), które utrudnia, w jakikolwiek sposób zakłóca albo wywiera wpływ osobie posiadającej czynne prawo wyborcze, realizację tego prawa, a więc swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 267/19). W niniejszej sprawie zarzucany czyn miał polegać na przeszkadzaniu w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania, co było wynikiem nieprawidłowego urządzenia lokalu

wyborczego. Tak opisane okoliczności nie wypełniają znamion czynów określonych w art. 249 i 250 k.k.

Podobnie Sąd Najwyższy ocenił zarzut naruszenia art. 251 k.k., zgodnie z którym odpowiedzialność karną ponosi sprawca, który przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania. Konstytutywnym elementem strony przedmiotowej przestępstwa przeciwko tajności głosowania jest brak zgody wyborcy na zapoznanie się z treścią jego głosu przez osoby trzecie. Dobrowolna zgoda wyborcy na zapoznanie się z treścią jego głosu znosi przestępność czynu zabronionego. Jeśli zatem wyborca nie został zmuszony do ujawnienia treści swojego głosu przemocą, groźbą bezprawną czy podstępem i dopuszcza on do tego, że osoby postronne mogą zapoznać się z treścią jego głosu - wówczas znamię działania wbrew woli wyborcy pozostaje niezrealizowane. O popełnieniu przestępstwa z art. 251 k.k. można mówić dopiero wtedy, gdy osoba trzecia zapoznaje się z treścią głosu wbrew jasno wyartykułowanej woli głosującego (słowem, gestem, czynem), a wyborca nie jest w stanie oddać głosu w sposób tajny ze względu na towarzyszące głosowaniu warunki lub ze względu na szczególną aktywność i natarczywość sprawcy czynu np. jeśli wrywa on z ręki kartę do głosowania osobie udającej się do urny (zob. postanowienie SN z 18 lipca 2019 r., I NSW 17/19). Sposób urządzenia lokalu wyborczego, nawet jeśli nie zapewnia standardów tajności wyborów, nie może stanowić podstawy odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za jego przygotowanie. Sprawcą opisanych wyżej czynów może być wyłącznie osoba, która swoim przestępczym zachowaniem: przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wpływa na sposób głosowania, zmusza do głosowania lub powstrzymuje od głosowania, czego skarżąca nie zarzuciła, a z treści protestu wynika, że do takich zdarzeń nie doszło.

Reasumując, stwierdzić należy, że o ile można byłoby rozważać, czy brak odpowiednich warunków do głosowania, długi czas oczekiwania w kolejce do komisji wyborczej, czy konieczność oczekiwania poza lokalem wyborczym mogły zniechęcić część wyborców do wzięcia udziału w głosowaniu, to z pewnością

nie można tych okoliczności oceniać w kategoriach czynu przestępczego. Z punktu widzenia merytorycznego rozpoznania protestu wyborczego istotne jest bowiem to, czy zachowanie opisane w proteście wyborczym, a więc określone zdarzenie historyczne, może w ogóle być rozważane przez pryzmat przepisu karnego, o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 4482/20).

Odnosząc się do drugiego z zarzutów, Sąd Najwyższy stwierdził, że nieprzeliczenie przez obwodową komisję wyborczą nr 164 w Warszawie kart do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego w dniu wyborów nie wypełnia dyspozycji art. 248 pkt 2 k.k., art. 249 pkt 4 k.k. Obowiązek przeliczenia kart wyborczych przed rozpoczęciem głosowania wynika wyłącznie z wytycznych, co - jak wskazano powyżej - nie może stanowić podstawy protestu wyborczego. Kodeks wyborczy, w art. 70 i 71 nakłada na obwodową komisję wyborczą obowiązek przeliczenia kart do głosowania po zakończeniu głosowania.

Za zasadny Sąd Najwyższy uznał natomiast trzeci z podniesionych przez skarżącą zarzutów, tj. nieopieczętowanie urny wyborczej przed otwarciem lokalu wyborczego.

Zgodnie z art. 42 § 1 k.wyb. przed rozpoczęciem głosowania obwodowa komisja wyborcza sprawdza, czy urna jest pusta, po czym zamyka się urnę wyborczą i opieczętowuje ją pieczęcią komisji oraz sprawdza, czy na miejscu znajduje się spis wyborców i potrzebna liczba kart do głosowania właściwych dla przeprowadzanych wyborów, jak również czy w lokalu wyborczym znajduje się odpowiednia liczba łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania. Z akt sprawy wynika, że w obwodowej komisji wyborczej nr [...] w W. doszło do naruszenia ww. obowiązku prawidłowego opieczętowania urny wyborczej. Powyższe nie miało jednak wpływu na wynik wyborów. Zarówno z treści protestu, jaki innych dowodów zgromadzonych w sprawie wynika, że w trakcie głosowania nie doszło do żadnych incydentów, które naruszyłyby wieko urny. Jeżeli urna znajdowała się przez cały czas w zasięgu wzroku członków komisji obwodowej i nie była wówczas przez nikogo otwierana, co wykluczało możliwość manipulowania jej zawartością, to brak jest podstaw do kwestionowania prawidłowości wyniku wyborów, który ustalany jest na podstawie kart wyjętych

z urny (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2011 r., III SW 143/11).

Odnosząc się do czwartego z podniesionych przez skarżącą zarzutów, tj. wyniesienie kart do głosowania poza lokal wyborczy w czasie głosowania, tj. art. 39 § 2a oraz art. 497a k.wyb, wskazać należy, że zgodnie z art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. podstawą wniesienia protestu wyborczego może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów. Ustawodawca wyłączył tym samym z zakresu przedmiotowego protestu wyborczego przestępstwa i wykroczenia zawarte w Dziale IX Kodeksu wyborczego. Nadto wskazać należy, że art. 497a k.wyb. oraz wytyczne PKW, mają na celu zapobieganie praktyce wnoszenia kart do głosowania przez wyborców poza lokal wyborczy i ich przekazywania. Jego konstrukcja wskazuje wyraźnie, że intencją ustawodawcy było zapobiegnięcie nieprawidłowościom w głosowaniu, a w szczególności przeciwdziałanie tzw. handlowi głosami (J. Zbieranek [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, art. 497a). Wobec powyższego opisane przez wnoszącą protest zdarzenie nie mieści się w dyspozycji przepisów, których naruszenie zarzuca. Wnosząca protest nie przedstawiła także żadnych dowodów na to, że do opisanego przez nią zdarzenia doszło.

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

[SOP]

[ał]

