

POSTANOWIENIE

Dnia 19 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Jacek Widło

SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego E. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz przeciwko
ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 19 listopada 2019 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

E. S. wniosła w dniu 22 października 2019 r. protest przeciwko ważności
wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz przeciwko ważności wyborów do
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019
r.

W proteście wyborczym skarżąca wniosła o: (1) stwierdzenie nieważności
wyborów do Senatu przeprowadzonych 13 października 2019 r. z powodu
naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących

głosowania i ustalenia wyników wyborów, (2) ponowne przeprowadzenie podziału na okręgi wyborcze w wyborach do Senatu i o ponowne przeprowadzenie wyborów do Senatu, (3) stwierdzenie nieważności wyborów do Sejmu przeprowadzonych 13 października 2019 r. z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania i ustalenia wyników wyborów oraz (4) o ponowne ustalenie wyników wyborów do Sejmu, na podstawie protokołów obwodowych komisji wyborczych, które zostały sporządzone po głosowaniu przeprowadzonym 13 października br. lub, alternatywnie, o ponowne przeprowadzenie podziału na okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu, ponowne ustalenie, ile mandatów przypada w poszczególnych okręgach i o ponowne przeprowadzenie wyborów do Sejmu.

Uzasadniając swoje stanowisko wnosząca protest powołała się na bliżej nieokreślone drastyczne naruszenie normy przedstawicielstwa w okręgu senackim nr [...] i w okręgu sejmowym nr (...). Wskazała, że liczba głosów oddanych w okręgu senackim nr [...] była trzykrotnie wyższa niż średnia liczba głosów oddanych we wszystkich okręgach senackich, natomiast liczba głosów oddanych w okręgu sejmowym nr (...) przypadająca na jeden mandat z tego okręgu była 1,7 razy większa niż średnia liczba głosów przypadająca na jeden mandat poselski we wszystkich okręgach sejmowych. Wnosząca protest podniosła także, iż istnieje rozbieżność między wynikami głosowania opublikowanymi przez Państwową Komisję Wyborczą w Internecie, a wynikami opublikowanymi w Dzienniku Ustaw. Dalej w uzasadnieniu E. S. powołała się na art. 32 i art. 96 Konstytucji RP, z których wynika zakaz różnicowania siły głosu poszczególnych wyborców w wyborach do Senatu. W ocenie wnoszącej protest zakaz ten jest mniej kategoryczny niż ten dotyczący wyborów do Sejmu i możliwe wydaje się różnicowanie siły głosu z ważnych przyczyn. Jednak w przypadku okręgu senackiego nr [...] żadne ważne przyczyny nie występują. Ponadto wnosząca protest powołała się na sformułowania zawarte w art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które jej zdaniem są ogólne, jednak ustalone orzecznictwo i praktyka organów międzynarodowych wskazują niedwuznacznie, że równa (w przybliżeniu) siła głosów poszczególnych wyborców jest jednym z warunków, które muszą być spełnione podczas organizacji wolnych wyborów.

Skarżąca wskazała także, iż Komisja Wenecka w swoim podręczniku wspomina, że z uwagi na konieczność zapewnienia równej siły głosu mandaty muszą być równo rozdzielone pomiędzy okręgi co najmniej w wyborach do niższej izby parlamentu oraz w wyborach regionalnych i lokalnych.

W ocenie wnoszącej protest w przypadku okręgu senackiego nr [...] i okręgu sejmowego nr (...), prawo wyborców tych okręgów do równej siły głosu, które wynika z przepisów Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, opisane także w podręczniku Komisji Weneckiej, zostało w poważnym stopniu naruszone. Poglądy polityczne wyborców wymienionych okręgów bardzo wyraźnie różnią się od uśrednionych poglądów wszystkich polskich wyborców. W wyborach do Senatu w okręgu nr [...], kandydat paktu senackiego opozycji wygrał z kandydatem „P.” marginesem 26 punktów procentowych (pomimo obecności innego kandydata opozycyjnego, który otrzymał 15% głosów), podczas gdy w całej Polsce te dwie opcje polityczne mają niemal identyczne wyniki w wyborach do Senatu. W wyborach do Sejmu w okręgu nr (...) „K.” uzyskała 42% głosów, a „P.” 27%, tymczasem na poziomie ogólnopolskim wyniki były zupełnie inne: „K.” 27%, „P.” 44%. Tak więc bezpodstawne osłabienie siły głosów wyborców w okręgu senackim [...] i w okręgu sejmowym [...] w istotny sposób zmieniło polityczny skład obu izb parlamentu.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na protest datowanej na dzień 30 października 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. I w odpowiedzi na protest z dnia 30 października 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Prokurator Generalny w odpowiedzi na protest z dnia 31 października 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy wniesiony przez E. S. należało pozostawić bez dalszego biegu.

Prawo wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów parlamentarnych posiada swoje konstytucyjne korzenie. Otóż, w art. 101 ust. 2 Konstytucji RP postanowiono, że wyborcy przysługuje prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady ogólne wnoszenia protestów wyborczych oraz szczególne dotyczące wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2). Stosownie do § 2 przytoczonego przepisu, 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. Ponadto zgodnie z § 3 art. 82 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Stosownie do art. 241 § 1 zd. 1. 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. Z kolei, jak stanowi § 3 przytoczonego przepisu, wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Zgodnie z art. 258 k. wyb. (umieszczonym w dziale IV zatytułowanym „Wybory do Senatu”) w sprawach

nieuregulowanych w tymże dziale IV stosuje się przepisy działu III, dotyczącego wyborów do Sejmu.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy stwierdzić należy, iż przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny zabronione i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania, ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 27 października 2011 r., III SW 15/11; z 24 czerwca 2019 r., I NSW 16/19). *Ergo*, obowiązkiem wnoszącego protest wyborczy zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego jest sformułowanie w nim zarzutów dotyczących naruszenia unormowań zawartych w tymże kodeksie, albo dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom - mające wpływ na wynik wyborów, jak też przedstawienie lub wskazanie dowodów uzasadniających te zarzuty (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2014 r., III SW 8/14; z 24 czerwca 2019 r., I NSW 16/19).

Zgodnie z art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb. Sankcja wynikająca z przytoczonego przepisu w postaci pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy m.in. sytuacji, gdy protest nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy protestu, określonych w art. 241 § 3 k.wyb., to jest, gdy protestujący nie sformułuje zarzutów oraz nie przedstawi lub nie wskaże dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, Sąd Najwyższy oceniając wniesiony przez E. S. protest przeciwko ważności wyborów stwierdził, iż skarżąca nie formułuje w nim zarzutów odpowiadających wymogom art. 82 k.wyb., a zatem wniesiony protest nie spełnia warunków formalnych z art. 241 § 3 k.wyb., czyniąc protest E. S. wadliwym formalnie, co stanowi wystarczającą przesłankę do pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

Badając wymogi formalne protestu Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że zarzuty i uzasadnienie protestu E.S. zasadniczo skupiają się na kwestionowaniu polskiego systemu prawa wyborczego, w ocenie składającej

protest, niekonstytucyjnego oraz sprzecznego z prawem międzynarodowym, które narusza prawo wyborców do równej siły głosu, wynikające z przepisów Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zarzuty takie mogą stanowić impuls dla zmian legislacyjnych, nie mogą być jednak rozstrzygane w trybie i na zasadach przewidzianych dla protestów wyborczych. Podobnie w trybie rozstrzygania protestów wyborczych nie można badać zarzutów zgodności przyjętych rozwiązań ustawowych z art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy stanowiska tzw. Komisji Weneckiej co do kwestii rozumienia zasady równej siły głosu.

Na marginesie należy zauważyć, że sama kwestia dotycząca zasady równości w kontekście siły głosu z perspektywy konstytucyjnej jest zagadnieniem niezwykle istotnym, dotyczącym problematyki prawa wyborczego. Jednakże zakres kognicji Sądu Najwyższego w ramach art. 82 k.wyb. został ukształtowany stosunkowo wąsko i dotyczy naruszenia przepisów kodeksu wyborczego, a nie może dotyczyć naruszenia reguł wynikających z innych aktów prawnych, w szczególności Konstytucji RP. Skarżąca w swojej argumentacji nie wykazała w sposób dostateczny potrzeby dokonania wykładni konstytucyjnej zasady równości. Rozstrzyganie tego zagadnienia nie mieści się w zakresie przedmiotowym protestów wyborczych (tak postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 183/19).

Wnosząca protest wskazuje na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego, przez ich sprzeczność z aktami wyższego rzędu, a więc jej protest nie odpowiada wymogom Kodeksu wyborczego i jest niedopuszczalny (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19).

Zatem zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o sprzeczności wykazu okręgów np. z Konstytucją RP, bez przedstawienia wymaganych naruszeń i ich dowodów, nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 k.wyb. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lipca 2014 r., III SW 35/14). 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 wyniku głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 183/19).

Reasumując, wnosząca protest stara się poddać kontroli Sądu Najwyższego kwestie zastrzeżone dla Trybunału Konstytucyjnego. W tym też zakresie stwierdzić należy, że sformułowane przez E. S. zarzuty nie stanowią zarzutów, o których mowa w art. 82 k. wyb., a rolą Sądu Najwyższego w tym względzie, nie jest badanie słuszności stawianych przez obywateli postulatów reformy prawa wyborczego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 2019 r., I NSW 104/19).

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji na podstawie art. 243 § 1 oraz na podstawie tegoż art. 243 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego, pozostawiając protest E. S. bez dalszego biegu.