

POSTANOWIENIE

Dnia 20 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego J.Z.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego
Okręgowej Komisji Wyborczej w W., Prokuratora Generalnego
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 20 listopada 2019 r.

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 25 października 2019 r. Pani J.Z. wniosła protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP, które zostały przeprowadzone w dniu 13 października 2019 r. W proteście podniosła zarzut naruszenia normy przedstawicielstwa w okręgu senackim nr [...] i okręgu sejmowym nr [...] oraz zawarła wniosek o stwierdzenie nieważności wyborów do Sejmu i Senatu RP z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania i ustalenia wyników wyborów oraz o ponowne przeprowadzenie podziału na okręgi wyborcze w wyborach do Senatu i o ponowne przeprowadzenie wyborów do Senatu, a także o ponowne ustalenie wyników wyborów do Sejmu, na podstawie protokołów obwodowych komisji wyborczych,

które zostały sporządzone po głosowaniu przeprowadzonym w dniu 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.

W uzasadnieniu protestu wskazała, że liczba głosów oddanych w okręgu senackim [...] 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. Oznacza to, zdaniem wnoszącej protest, że gdyby liczyć siłę głosu według liczby uprawnionych w okręgu (im większa liczba uprawnionych, tym mniejszy wpływ każdy konkretny głos ma na wybór senatora), to siła głosu każdego wyborcy w okręgu nr [...] byłaby 2,2 razy niższa niż średnia krajowa. Podobna sytuacja występuje w sejmowym okręgu wyborczym nr [...], gdzie faktyczna siła głosu każdego wyborcy z okręgu nr [...] była 1,7 razy niższa niż średnia krajowa. Przyczyną takiej sytuacji, w opinii wnoszącej protest jest fakt, że we wskazanych okręgach liczba uprawnionych liczona jest w sposób inny niż pozostałych okręgach, ze względu na należące do tych okręgów zagraniczne obwody do głosowania.

Następnie wnosząca protest przedstawił zasady prawne dotyczące konieczności przestrzegania równej siły głosu w poszczególnych okręgach wyborczych wynikające z Konstytucji RP (art. 32 i 96), Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 3) oraz stanowiska Komisji Weneckiej przedstawionego w 2002 r. Wnosząca protest zawarła także wnioski wynikające z przedstawionego materiału oraz przedstawiła propozycje rozwiązania tej sytuacji w przyszłości, aby więcej się ona nie powtórzyła.

W odpowiedzi na protest zarówno Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z 4 listopada 2019 r.), jak i Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. (pismem z 30 października 2019 r.) oraz Prokurator Generalny (pismem z 4 listopada 2019 r.), przy podobnej argumentacji, przedstawili stanowisko w którym zawnioskowali o pozostawienie tego protestu bez dalszego biegu. W ich ocenie przedmiotowy protest nie spełnia wymogów formalnych

określonych w art. 241 § 1 k.wyb., gdyż wnosząca protest niedostatecznie sformułowała wymagane zarzuty oraz nie wskazała koniecznych dowodów na poparcie swoich przypuszczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu RP oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w Kodeksie wyborczym w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz w przepisach szczególnych określonych w art. 241-243 k.wyb. Przepisy te na mocy art. 258 k.wyb. znajdują odpowiednie zastosowanie do wyborów do Senatu RP. 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. 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 niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 k.wyb.).

Protest złożony przez J.Z. obejmuje w rzeczywistości zarzuty, które kwestionują przyjęte w Polsce zasady tworzenia i ustalania okręgów wyborczych. Zdaniem wnoszącej protest istniejący podział okręgów wyborczych w wyborach z dnia 13 października 2019 r. nie spełnia konstytucyjnego i międzynarodowego standardu w tym względzie, gdyż zaburza normy przedstawicielstwa w okręgu senackim nr [...] i okręgu sejmowym nr [...]. Przedstawiona w proteście analiza sytuacji oraz wskazane naruszenia zmierzają jednak w ocenie Sądu Najwyższego do przedstawienia przez wnoszącą protest systemowego problemu i wskazania kierunku jego rozwiązania, a zatem są postulatem reformy polskiego prawa wyborczego. W ocenie Sądu Najwyższego sformułowane w proteście zarzuty nie mieszają się jednak 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 naruszenia obowiązujących przepisów dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, a jedynie wykazują ich potencjalną sprzeczność z przepisami m.in. Konstytucji RP lub Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, których naruszenie może być podstawą protestu należy 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).

Przytoczone w proteście naruszenia nie zostały zatem właściwie sprecyzowane, aby mogły stanowić zarzut w rozumieniu art. 82 k.wyb. Podniesione zarzuty mają bowiem charakter ogólny i są postulatem zmian na przyszłość, a nie wskazaniem naruszeń istniejącej w ostatnich wyborach procedury. Wnosząca protest wskazuje raczej 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 (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien bowiem zostać prawidłowo sformułowany i poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, który zawiera konkretne naruszenie kodeksu wyborczego lub stanowi wskazane przestępstwo mające wpływ na wynik wyborów.

W ocenie Sądu Najwyższego wnosząca protest nie wskazała żadnej okoliczności, która uprawdopodobniałaby istnienie nieprawidłowości podczas przeprowadzonych we wskazanych okręgach wyborów. 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.

Innymi słowy, w świetle kodeksu wyborczego, protest wyborczy nie służy do wskazywania niekonstytucyjności przepisów obowiązującego prawa wyborczego, a rolą Sądu Najwyższego w tym względzie, nie jest badanie słuszności stawianych przez obywateli postulatów ich reformy. Badanie ewentualnej sprzeczności obowiązujących przepisów z Konstytucją należy bowiem do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zagadnienie to może być też przedmiotem inicjatywy ustawodawczej, która po spełnieniu wymaganych warunków przysługuje również bezpośrednio obywatelom. Tym bardziej, że zgodnie z art. 14 § 2 k.wyb. obwody głosowania, dla obywateli polskich przebywających za granicą tworzy jednorazowo na określone wybory w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zagranicznych, najpóźniej 30 dni przed wyborami. Są to zatem, przynajmniej w części regulacje, które każdorazowo mogą być aktualizowane. Dopóki wskazane zmiany nie zostaną wprowadzone lub zakwestionowane orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego obowiązującym przepisom wyborczym przysługuje domniemanie zgodności z Konstytucją RP.

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.