

## POSTANOWIENIE

Dnia 21 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

w sprawie z protestu wyborczego M. Ł.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego

Okręgowej Komisji Wyborczej w S. i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 21 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z 22 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) M. Ł. (jak zaznaczył w proteście „wyborca w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 2019 w okręgu wyborczym Nr (...) oraz w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019 w okręgu nr (...)”), wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów „na posłów do Sejmu i na senatorów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019, które odbyły się w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w S.”, z powodu dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom wymienionych w Rozdziale XXXI Kodeksu Karnego, dotyczących przebiegu głosowania, a także naruszenia prawa

wyborczego określonego w Kodeksie Wyborczym oraz wytycznych dla OKW zawartych w Uchwale PKW Nr 210/2019 a dotyczących przebiegu głosowania.

W proteście domaga się: 1) unieważnienia wyborów na posłów do Sejmu i na senatorów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) z siedzibą w S., 2) pełnej oceny, od strony prawnej, sytuacji przedstawionej przez niego w złożonym proteście oraz wyczerpującego uzasadnienia stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy wobec złożonego protestu, 3) podjęcia działań mających na celu wyciągnięcie konsekwencji przewidzianych prawem wobec osób, które dopuściły się swym postępowaniem do naruszenia przepisów prawa w przedmiotowej sprawie.

Jako podstawę wniesienia protestu wskazał on art. 82 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy.

Wnoszący protest wskazał, iż wnosi go w związku z dopuszczeniem się przestępstwa przez „przewodniczącego OKW Nr (...) w S.” przeciwko wyborom, tj. czynu z art. 249 i art. 250 Kodeksu karnego oraz z naruszeniem przez członków Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w S., a w szczególności przez przewodniczącego tej komisji: - art. 49 § 1, art. 107 § 2, art. 153 § 4 pkt 2, art. 494 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego oraz - punktów 2, 25 i 35 ppkt 6 załącznika uchwały Nr 210/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 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 zarządzonych na 13 października 2019 r.

Na poparcie swoich zarzutów wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z zeznań wymienionych w proteście osób, w tym przewodniczącego i pozostałych członków „OKW nr (...) w S.” oraz świadków, z protokołu sporządzonego przez policję w związku z interwencją w lokalu wyborczym na podstawie zgłoszenia agitacji w lokalu wyborczym oraz z artykułu „Wybory parlamentarne 2019. Przewodniczący miał na sobie koszulkę „Konstytucja”. (...)” – S.pl z 13 października 2019 r.

Wnoszący protest wskazał w uzasadnieniu, że jako prezes stowarzyszenia Ruch [...] oddział w S., otrzymał informację, że jeden z członków Obwodowej

Komisji Wyborczej Nr (...) w S. narusza prawo wyborcze ze względu na to, że wykonuje powierzone mu zadania w lokalu wyborczym w koszulce z napisem „Konstytucja”.

W uzasadnieniu do protestu wnoszący protest szczegółowo opisał całą sytuację jaka miała miejsce w lokalu Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w S. po jego przybyciu, w tym zrelacjonował rozmowę pomiędzy jednym z wyborców, a przewodniczącym Obwodowej Komisji Wyborczej (w opinii wyborcy noszenie koszulki z napisem „Konstytucja” przez członka obwodowej komisji wyborczej stanowi naruszenie przepisów, według przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej nie stanowiło to naruszenia prawa). Wnoszący protest wskazał też, że w związku z tym zdarzeniem w lokalu wyborczym wytworzyła się „atmosfera niepokoju”, natomiast wezwani na miejsce funkcjonariusze Policji nie dopatrzyli się naruszenia prawa w tym, że przewodniczący obwodowej komisji wyborczej przebywał w lokalu wyborczym będąc ubranym w koszulkę z napisem „Konstytucja”.

Przede wszystkim wnoszący protest w uzasadnieniu wskazał, że przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) z siedzibą w S. wykonywał swoje obowiązki, będąc ubranym w koszulkę z napisem „Konstytucja”, co zdaniem składającego protest stanowiło naruszenia prawa wyborczego, ponieważ przewodniczący Komisji prowadził w ten sposób w trakcie wyborów na terenie lokalu wyborczego ciągłą agitację i manifestację polityczną z zamiarem wpłynięcia na wynik wyborów. W opinii składającego protest, koszulki z napisem „Konstytucja” stały się symbolem jednej strony politycznej, skonfliktowanej z rządzącymi, a zatem pojawienie się w lokalu wyborczym z takim napisem na koszulce w obecnym sporze politycznym jest agitacją wyborczą.

Na poparcie swojego twierdzenia przytoczył on też obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej w którym Komisja wyjaśniła m.in., że w lokalu wyborczym zabroniona jest agitacja wyborcza polegająca na eksponowaniu symboli, napisów i znaków kojarzonych z kandydatami i komitetami wyborczymi.

Autor protestu wyborczego zwrócił też uwagę na wyjątkowość sytuacji, polegająca na tym, że w koszulkę z napisem „Konstytucja” ubrana była nie przeciętna osoba uprawniona do głosowania, ale przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej, który z racji pełnionej funkcji powinien był podjąć odpowiednie

działania, aby zapobiec agitacji i zapewnić porządek oraz spokój w lokalu wyborczym. Zdaniem wnoszącego protest także pozostali członkowie swoim biernym zachowaniem wobec agitacji i manifestacji politycznej prowadzonej przez przewodniczącego również naruszyli prawo wyborcze.

Wnoszący protest zaznaczył też, że przewodniczący OKW p. Ł. O. wykorzystywał w przeszłości koszulkę z napisem „Konstytucja” do swoich politycznych manifestacji m.in. w organizacji politycznego happeningu polegającego na założeniu koszulki z napisem „Konstytucja J.” na pomniku Lecha Kaczyńskiego w S. Według wnoszącego protest, zarówno Sąd Rejonowy jak i Sąd Okręgowy w S., prowadzący wówczas sprawę dotyczącą happeningu z koszulką z napisem „Konstytucja” uznał, że p. Ł. O. „podjął się happeningu w ramach manifestowania swoich poglądów w kontekście krytyki działalności aktualnie urzędującego Prezydenta RP”. Zdaniem wnoszącego protest także tym razem p. Ł. O. dokonał manifestacji swych poglądów politycznych i tym samym agitacji politycznej w lokalu wyborczym.

Wnoszący zauważył przy tym, że ani on, ani Sąd Najwyższy cyt.: „nie są obecnie w stanie jednoznacznie oszacować wpływu tej agitacji na wynik wyborczy”, jednak uznając słuszność swoich twierdzeń wniósł o uznanie zasadności przedstawionych zarzutów, których skutki w jego opinii, w znacznym stopniu mogły zniekształcić wynik wyborów do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w S..

W uzasadnieniu wskazał też, że postawa przewodniczącego i pozostałych członków komisji jest wielce nieodpowiedzialna i szkodliwą społecznie, ponieważ naruszona została powaga i godność aktu wyborczego, co może skutkować zniechęceniem potencjalnych wyborców do uczestnictwa w wyborach.

Odpis protestu został prawidłowo doręczony Państwowej Komisji Wyborczej, Okręgowej Komisji Wyborczej w Wałbrzychu oraz Prokuratorowi Generalnemu.

Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z 4 listopada 2019 r. wniosła o oddalenie protestu.

Jak wskazała w stanowisku, trudno jest stwierdzić, aby wykonywanie przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej czynności w koszulce z napisem „Konstytucja” wyczerpywało znamiona agitacji, tym bardziej, że z dokumentacji

dołączonej do protestu nie wynika, aby na koszulce przewodniczącego znajdowały się hasła agitacyjne czy symbole graficzne partii politycznych albo ugrupowań startujących w wyborach.

Odnosząc się do zarzutu popełnienia przestępstw opisanych w treści art. 249 i art. 250 Kodeksu karnego, Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej zwróciła uwagę, że znamieniem tych przestępstw jest działanie: przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem oraz odpowiednio przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, natomiast jak wskazano w stanowisku, tego rodzaju działania nie znajdują poparcia w materiale dowodowym. W stanowisku stwierdzono też, że nie sposób w działaniach przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) z siedzibą w S., ani w działaniach członków tej komisji, dopatrzeć się przekroczenia uprawnień ani niedopełnienia obowiązków, ani działalności na szkodę interesu publicznego, a zatem trudno uznać, aby doszło do wypełnienia znamion czynu zabronionego, opisanego w art. 231 § 1 Kodeksu karnego.

W stanowisku OKW szczegółowo odniesiono się też do zarzutów wnoszącego protest opartych o art. 49 § 1, art. 107 § 2, art. 153 § 4 pkt 2, art. 494 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego oraz - punktów 2, 25 i 35 ppkt 6 załącznika uchwały Nr 210/2019 Państwowej Komisji Wyborczej.

Okręgowa Komisja Wyborcza w S. odnosząc się do art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego wskazała ponadto, że - po pierwsze - wnoszący protest bezzasadnie upatruje w działaniu przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w S. (i w działaniach członków tej komisji) dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom, a poza tym, nie sposób uznać, aby działania przewodniczącego bądź całej Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w S. miały wpływ na wynik wyborów. Ponadto zauważa, że brak jest jakichkolwiek przesłanek do uznania, że przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania czy wynik wyborów zostały zniekształcone z uwagi na pojawienie się okoliczności opisanych w proteście.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z 4 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, ze względu na to, że nie spełnia on wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że odniesienie się do zarzutów sformułowanych w złożonym proteście wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego, a także wyraził opinię, że w dniu głosowania w lokalu wyborczym nie powinny być eksponowane żadne napisy, symbole, obrazy lub znaki manifestujące poglądy w sprawach politycznych lub społecznych, zwłaszcza takie, które kojarzone są z uczestniczącymi w wyborach podmiotami mogą być przez wyborców odbierane jako forma agitacji wyborczej.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej zauważył jednocześnie, że zgodnie z art. 107 § 2 Kodeksu wyborczego agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona, a naruszenie tego zakazu stanowi wykroczenie określone w art. 494 § 1 pkt 4 wskazanej ustawy, w związku z czym uprawnione do oceny, czy konkretne zachowania stanowią agitację wyborczą, są organy ścigania i sądy, nie zaś organy wyborcze.

Przed wszystkim jednak w swoim stanowisku Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej zwrócił uwagę, że przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują stwierdzenia nieważności wyborów w obwodowej komisji wyborczej, czego domaga się wnoszący protest. Jak zauważono w stanowisku, wnoszący protest nie kwestionuje wyników wyborów, wyniku wyborów w okręgu, czy też wyboru danego posła lub senatora, a żąda jedynie stwierdzenia nieważności wyborów w danym obwodzie głosowania, czego nie przewiduje Kodeks wyborczy.

Zastępca Prokuratora Generalnego w piśmie z 5 listopada 2019 r. wyraził pogląd, iż wniesiony protest jest niezasadny. Jak wskazał w swoim stanowisku, zachowanie polegające na tym, że przewodniczący obwodowej komisji wyborczej pełnił swoją funkcję w dniu wyborów w koszulce z napisem „Konstytucja”, nie stanowi przestępstwa przeciwko wyborom, deliktu wyborczego, nie narusza prawa i nie może być uznane za niedozwoloną agitację wyborczą, a co za tym idzie - brak reakcji pozostałych członków komisji wyborczej na takie zachowanie również winno być ocenione jako nienaruszające prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy, jako niespełniający warunku wyartykułowania zarzutów odpowiadających wymogów przewidzianych w przepisach Kodeksem wyborczego, należało pozostawić bez dalszego biegu.

Instytucja protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ma swoje konstytucyjne podstawy. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady te zostały określone w przepisach ogólnych art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.), oraz - w odniesieniu do wyborów do Sejmu - w art. 241-246 Kodeksu wyborczego, a w odniesieniu do wyborów do Senatu w art. 258 tej ustawy, do których odsyła (w kwestii zasad wnoszenia protestu i trybu jego rozpoznania) art. 83 Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego, 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 lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Przedmiotem protestu wyborczego może być ważność wyborów w skali kraju, ważność wyborów w okręgu lub wybór określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania, ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów.

W myśl przepisu w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie zarzutów oraz przedstawienie lub wskazanie dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego. Wynikający z przepisu art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu

wyborczego obowiązek pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy zatem - między innymi - sytuacji, w której czynność inicjująca postępowanie (protest wyborczy) nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy tej czynności procesowej, określonych w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, a zatem takiego układu procesowego, w którym wnoszący protest nie formułuje zarzutów odnoszących się do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów, oraz nie przedstawia lub nie wskazuje dowodów, na których opiera swoje zarzuty. To na wnoszącym protest wyborczy spoczywa obowiązek precyzyjnego określenia zakresu wnoszonego protestu oraz sformułowania zarzutów. Artykułując zarzuty autor protestu jest zobligowany do skonkretyzowania abstrakcyjnie ujętych podstaw protestu wyborczego (wymienionych taksatywnie w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego), przez sprecyzowanie, na czym polegało zarzucone naruszenie prawa i oraz wskazanie - w przypadku zarzutów nawiązujących do podstawy protestu wyborczego wskazanej w przepisie art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, tj. dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego - na wpływ przestępstwa na „przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów”, zaś w przypadku zarzutu nawiązującego do podstawy prawnej określonej w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, tj. wskazującego na naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów oraz podniesienie (uprawdopodobnienie), że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów. Niezależnie od tego Autor protestu wyborczego - jak już wspomniano - jest zobowiązany do przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Przenosząc powyższe uwagi na realia niniejszej sprawy należy stwierdzić, że wnoszący protest nie sformułował w sposób skuteczny zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w przepisie art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego podstaw wniesienia protestu wyborczego.

Protest wyborczy M. Ł. został wniesiony przeciwko ważności wyborów „na posłów do Sejmu i na senatorów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019, które



odbyły się w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w S.”, zaś jego Autor domaga się cyt. „unieważnienia wyborów na posłów do Sejmu i na senatorów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019 r. w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) [z siedzibą w S.]”.

Sformułowany przez autora protestu zarzut nie czyni zadość warunkom konstrukcyjnym protestu przewidzianym w obu punktach przepisu art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego. Przede wszystkim chodzi o to, że protest nie spełnia ustawowego wymogu, polegającego na konieczności wskazania przez autora protestu, że zarzucane w nim naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów. Autor protestu w uzasadnieniu swojego pisma poprzestał bowiem na wskazaniu, że przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej swoim zachowaniem polegającym na noszeniu koszulki z napisem „Konstytucja” miał cyt. „zamiar wpłynąć na wynik wyborów”. Wypowiadając się zatem co do (domniemanych) intencji przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej, nie wskazano jednocześnie, że zachowanie to (naruszenie prawa wyborczego, popełnienie przestępstwa) wpłynęło na wyników wyborów. W proteście nie tylko nie przedstawiono żadnych dowodów wskazujących na to, że inkryminowane zachowanie przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) wpłynęło na wynik wyborów, lecz wręcz kategorycznie przyznano, że nie sposób cyt. „jednoznacznie oszacować wpływu tej agitacji na wynik wyborczy”. Nie został więc zrealizowany ustawowy wymóg wskazania i wykazania w zarzucie protestu wyborczego, że artykułowane przez wnoszącego naruszenie prawa miało wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów.

Mając powyższe na uwadze należało zatem na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego protest M. Ł. pozostawić bez dalszego biegu.