

## POSTANOWIENIE

Dnia 10 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego A. G. przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (...),  
przy udziale:

1) Prokuratora Generalnego,

2) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

3) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 lipca 2019 r.,

postanawia:

**1. wyrazić opinię, że protest wyborczy w części dotyczącej zarzutów opisanych w punktach od 4 do 5 jest zasadny, lecz naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów w okręgu wyborczym;**

**2. w pozostałym zakresie pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 6 czerwca 2019 r. wpłynęło do Sądu Najwyższego pismo Pani A. G., która na podstawie art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 684 - dalej k.w.), wniosła do Sądu

Najwyższego protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2019 r. na dzień 26 maja 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 365).

W proteście Pani A.G. sformułowała szereg zarzutów dotyczących funkcjonowania Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K. oraz łamania prawa w Urzędzie Wyborczym w K. , a także w Delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w K. Przedstawione w proteście zarzuty obejmowały pięć kategorii spraw i dotyczyły:

1) nieprawidłowej procedury odwołania jej ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (...) w K.,

2) nieobecności zastępcy przewodniczącej ww. komisji wyborczej A.S. w lokalu wyborczym,

3) nieuprawnione przebywanie w lokalu wyborczym i uczestniczenie w pracach komisji wyborczej jako jej członka M. S.,

4) niemożność oddania głosów przez „co najmniej kilku pacjentów w godzinach od 14.00 do 20.30”, kiedy to lokal wyborczy pozostawał pusty oraz

5) niemożność głosowania z powodu tego, że „lokal wyborczy był zamknięty na klucz oraz zaplombowany”.

Wnosząca protest w zakresie wskazanych zarzutów przedstawiła chronologię zdarzeń oraz wymieniła dowody, które pozostają w jej posiadaniu oraz uprawdopodobniają przedstawione zarzuty. Ponadto skarżąca wniosła o powołanie wskazanych przez nią świadków, złożyła wnioski o zabezpieczenie innych dowodów materialnych (np. bilingi połączeń telefonicznych, zapisy nagrań rozmów telefonicznych, zapisy nagrań z kamer monitoringu) oraz złożyła wniosek o potwierdzenie jej statusu członka Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K. od jej powołania do zakończenia głosowania oraz wypłacenia jej w związku z tym wynagrodzenia, powtórzenie głosowania w obwodzie wyborczym właściwym dla wymienionej wyżej komisji, a także wyciągnięcia konsekwencji karnych, finansowych i służbowych, wobec każdej z osób, które dopuściły się złamania Kodeksu wyborczego, Kodeksu karnego lub „przestępstwa urzędniczego”. Wnosząca protest poprosiła także o przydzielenie jej adwokata z urzędu.

W odpowiedzi na protest pismem z dnia 11 czerwca 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) zauważyła, że wnosząca protest nie sformułowała w nim

jakiegokolwiek zarzutu przestępstwa przeciwko wyborom. Natomiast przedstawione zarzuty dotyczące odwołania jej z funkcji członka komisji nie mogą być podstawą do wniesienia protestu wyborczego. Tym bardziej, że wnosząca protest, jak zauważa PKW, nie kwestionuje ważności wyborów, ani nie podważa wyboru jakiegokolwiek posła do Parlamentu Europejskiego, o czym mowa w art. 82 § 3 k.w. Protest, zdaniem PKW, nie spełnia wymogów formalnych i powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu, zgodnie z art. 241 § 3 i art. 243 § 1 w związku z art. 336 k.w. Nawet jeśli część zarzutów znalazłaby potwierdzenie w faktach ustalonych przez Okręgową Komisję Wyborczą w K. lub Obwodową Komisję Wyborczą nr (...) w K. i okazała się zasadna, to według oceny PKW nie miałoby to wpływu na wynik wyborów, czego nie podnosi sama wnosząca protest.

W odpowiedzi na protest, pismem z dnia 17 czerwca 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. (OKW) stwierdziła, że niniejszy protest wyborczy jest bezprzedmiotowy, wobec czego wnosi o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, a w przypadku uznania, że zachodzą przesłanki do jego rozpoznania, o jego nieuwzględnienie. Wnioskodawczyni, zdaniem OKW, nie wnosi bowiem o stwierdzenie nieważności wyborów, ani nie kwestionuje ich wyniku, ale wskazuje na ewentualne naruszenia prawa wyborczego przede wszystkim przez podjęcie czynności przez nowego członka obwodowej komisji wyborczej przed formalnym podpisaniem postanowienia o dokonaniu zmiany w składzie Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K., przy czym nie wykazuje, aby te naruszenia miały jakikolwiek wpływ na wynik głosowania w tym obwodzie, a tym samym na wynik wyborów.

Okręgowa Komisja Wyborcza w K. kwestionuje także interpretację zdarzeń przedstawioną przez wnioskodawczynię uznając ją za nietrafną i niemającą wpływu na wynik głosowania w Obwodzie Głosowania nr (...) w K.. Zarówno OKW, jak i wchodzący w jej skład Komisarze Wyborczy w celu zapewnienia niezakłóconego przebiegu wyborów podejmowali starania, aby zachować ciągłość pracy 1430 obwodowych komisji wyborczych. Wiązało się to z licznymi zmianami w ich składach. Łącznie wydano 664 postanowień o zmianach w składach obwodowych komisji wyborczych, w tym w dniu 25 maja 2019 r. w 105 z nich, a w samym dniu wyborów w 65. Kolejność wydawania postanowień uwzględniała techniczne

możliwości pracy Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w K. i zasadniczo następowała zgodnie z kolejnością wpływu.

W przypadku, którego dotyczy protest, jak wyjaśnia OKW, istotne znaczenie miało również to, że był to obwód odrębny, tj. zakład leczniczy, gdzie nie istniała prawna możliwość utworzenia składu komisji w liczbie mniejszej albo większej niż 5 osób. W tego typu obwodzie utrudnieniem pracy komisji jest konieczność korzystania z urny pomocniczej, w celu zapewnienia możliwości głosowania przez wyborców, którzy są pacjentami leżącymi. Z tego też powodu nastąpiło kilkugodzinne zamknięcie obwodu głosowania. Zmiany w składach obwodowych komisji wyborczych następowały zatem na podstawie postanowień Komisarza Wyborczego, a z uwagi na charakter tej czynności i jej cel, podstawowym kryterium, przy ich podejmowaniu, była sprawność procesu wyborczego. Nie jest to natomiast, podkreśla OKW, czynność wymagająca złożonego i sformalizowanego postępowania dowodowego, o charakterze kontradyktoryjnym (w tym wysłuchania stanowisk wszystkich zainteresowanych), czy dopuszczenia dowodów z urzędu. W przypadku, którego dotyczy protest za wystarczające uznano dane przekazane przez Urzędnika Wyborczego w K., że Pani A. G. miała odmówić przybycia o godzinie, o której - zdaniem Przewodniczącego Komisji - było to konieczne.

Następnie OKW wskazuje, że jeśli faktycznie doszło do nieprawidłowości w postaci podjęcia obowiązków w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K. przez osobę, co do której nie zostało jeszcze wydane postanowienie o powołaniu do składu, to mogło dojść do naruszenia prawa wyborczego, niemniej jednak okoliczność ta, zdaniem OKW, nie może być przedmiotem prawnie skutecznego protestu wyborczego, jako nie mieszcząca się w zakresie przesłanek określających podstawy prawne w oparciu o które możliwe jest skuteczne złożenie protestu wyborczego. Zdaniem OKW, zdarzenie to, nie mogło mieć wpływu na wynik głosowania i wynik wyborów. Sama Wnioskodawczyni nie wskazuje bowiem w jaki sposób, na przebieg wyborów, mogła mieć wpływ obecność w Komisji Pani M. S. przed podpisaniem postanowienia o powołaniu jej do składu obwodowej komisji wyborczej, oprócz czterech członków pozostających w jej składzie przez całe głosowanie, a obecnych w godzinach ustalonych przez przewodniczącego.

W odpowiedzi na protest, pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. swoje stanowisko przedstawił także Prokurator Generalny, który wniósł aby zarzuty protestu określone w punktach od 1 do 3 pozostawić bez dalszego biegu, natomiast określone w punktach od 4 do 5 uznać za zasadne, jednak z zastrzeżeniem, że naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego w nich przedstawione nie miały wpływu na wynik wyborów. W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny podniósł, że wnosząca protest kwestionuje swoje telefonicznie odwołanie ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K. przez osobę do tego nieuprawnioną, tj. przez urzędnika wyborczego w K. M.S., ponieważ postanowienie dotyczące odwołania zostało wydane nie wcześniej niż po godzinie 15.00, a przesłanki jej odwołania były nieprawdziwe.

Prokurator Generalny wskazuje, że zgodnie z § 19 ust. 3 uchwały nr (...)/2019 PKW z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych [...] przewodniczący komisji jest obowiązany za pośrednictwem urzędnika wyborczego, powiadomić niezwłocznie komisarza wyborczego, który powołał daną komisję, o wystąpieniu przyczyny uzasadniającej dokonanie zmiany w składzie komisji. Z powyższego wynika, że wnosząca protest została odwołana ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej przez podmiot legitymowany, tj. komisarza wyborczego, a na jej miejsce, w celu uzupełnienia składu ww. komisji, komisarz wyborczy powołał M. S. Nowy członek komisji mógł zatem, zdaniem Prokuratora Generalnego, przebywać w lokalu wyborczym Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K. i uczestniczyć w pracach tej komisji.

Ponadto Prokurator Generalny stwierdził, że w myśl art. 42 § 3 k.w. od chwili rozpoczęcia głosowania, aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie w liczbie co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Regulacja ta nie wskazuje na obowiązkowe jednoczesne uczestniczenie w prawach komisji jej przewodniczącego i jego zastępcy. Zatem stosownie do treści art. 243 § 1 k.w. protest w części dotyczącej ww. zarzutów, zdaniem Prokuratora Generalnego, powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

Odnosnie do zarzutów protestu opisanych w punktach 4 i 5, w związku ze wskazaniem przez uczestniczkę dowodów, na których opiera te zarzuty, m.in. w postaci zapisów nagrań z kamer monitoringu na zewnątrz oraz wewnątrz siedziby Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K., Prokurator Generalny stwierdził, iż należy przyjąć, że zarzuty te zostały uprawdopodobnione, a zatem stanowią one delikt wyborczy. Uwzględniając powyższe, a także treść protokołu wyników głosowania w obwodzie głosowania nr (...) w K., w której nie odnotowano uwag dotyczących przerw w głosowaniu, należy również uznać, iż powstała pewna wątpliwość dotycząca treści dokumentu i dlatego kopię protestu w tym zakresie przekazano do Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej celem stosownej oceny. Należy jednakże podnieść, że zdaniem Prokuratora Generalnego, przedstawione okoliczności dotyczące deliktu wyborczego nie miały żadnego wpływu na wynik wyborów, a także wynik wyborów w okręgu lub wybór określonej osoby.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Każdemu wyborcy zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Tryb i zasady przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz warunki ich ważności określa Kodeks wyborczy. Zasady te zostały zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 k.w. oraz w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach art. 241-243 k.w., do których art. 336 k.w. odsyła w kwestii protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W świetle art. 82 § 2-5 k.w. prawo wniesienia protestu przysługuje wyborcom, których nazwiska są umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania oraz przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Sam protest wyborczy zdefiniowany zaś został w art. 82 § 1 k.w. jako protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Takie określenie protestu wyborczego koresponduje z brzmieniem powołanego art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w art. 82 § 1 ust. 1 i 2 k.w. katalog zarzutów, na jakich można oprzeć

protest. Należą do nich: dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów (ust. 1) oraz naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (ust. 2).

Przedmiotem protestu wyborczego jest zatem wskazanie przede wszystkim, czy opisane przez wnioskodawcę w proteście naruszenia przestępcze lub delikty wyborcze miały wpływ na wynik wyborów lub wybór określonej osoby. Oznacza to, że naruszenia te w konsekwencji sprawiły, iż uzyskane wyniki są sprzeczne z wolą wyborców. Innymi słowy Sąd Najwyższy wydający opinię w zakresie złożonego protestu powołany jest przede wszystkim do oceny, czy przedstawione zarzuty wpłynęły na wybory w takim stopniu, że ich wynik może być podważony. Ponadto zgodnie z art. 241 § 3 k.w. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Taki wymóg podania dowodów stanowi element konstrukcyjny protestu. Z założenia bowiem chodzi o realizację prawa do protestu w sposób rzeczowy (uzasadniony) i odpowiedzialny. Przeprowadzenie wyborów zgodnie z procedurą wyborczą oznacza, że ustalony (ogłoszony) wynik głosowania jest zgodny z oddanymi głosami. Dopuszczalność podważania tej zasady nie może być więc gołosłowna, lecz każdorazowo warunkuje ją przedstawienie lub wskazanie dowodów, jednak nie jakichkolwiek, ale takich, które uzasadniają zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności. Pomiędzy uzasadnionymi zarzutami protestu, a ich wpływem na wynik wyborów musi jednak istnieć związek, przy czym jego ocena przez Sąd Najwyższy uzależniona jest od ciężaru zarzutów oraz ich rozmiaru.

W rozpoznawanej sprawie skarżąca podniosła szereg okoliczności stanowiących, w jej opinii, naruszenie prawidłowego przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego. Należy jednak podkreślić, że chociaż skarżąca wnioskuje między innymi o powtórzenie wyborów w określonej protestem komisji, to w przynajmniej w części postawionych zarzutów nie uprawdopodobniła, że miały one wpływ na wynik wyborów. Sytuacja taka dotyczy przede wszystkim zarzutów protestu opisanych w nr 1-3, tj. nieprawidłowej procedury odwołania jej ze składu

Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K., nieobecności zastępcy przewodniczącej ww. komisji wyborczej w lokalu wyborczym oraz nieuprawnionego przebywania w lokalu wyborczym i uczestniczenia w pracach komisji wyborczej jako jej członka M. S.

Niewątpliwie wnosząca protest wskazuje w tych wypadkach na konflikt jaki powstał w wyniku, bądź to nieporozumienia, bądź celowej nieżyczliwości względem wnoszącej protest. Zważywszy jednak na ocenę prawną tego wydarzenia, Sąd Najwyższy podziela w tym względzie uwagi Prokuratora Generalnego i przyjmuje wyjaśnienia Okręgowej Komisji Wyborczej w K. Nadrzędnym celem działania organów wyborczych jest bowiem podejmowanie starań w celu zapewnienia niezakłóconego przebiegu wyborów, co jak się wydaje, ze względu na stosunkowo krótki czas ich przebiegu, wymaga podejmowania szybkich decyzji bez zbytniego wnikania w przyczyny powstałych problemów. Słusznie także podkreśla OKW, że zmiana członka składu obwodowej komisji wyborczej nie jest czynnością wymagającą złożonego i sformalizowanego postępowania dowodowego, o charakterze kontradiktoryjnym (w tym wysłuchania stanowisk wszystkich zainteresowanych), czy dopuszczenia dowodów z urzędu.

Przedmiotowe postanowienie wydane zostało na podstawie art. 167 § 1 pkt 3a i art. 184 § 1 pkt 6 oraz § 4 k.w. i stwierdzało wygaśnięcie członkostwa A. G. w ww. Komisji oraz powoływało na brakujące miejsce M. S., tj. osobę wskazaną przez komisarza wyborczego. Postanowienie weszło w życie z dniem podpisania, tj. z dniem 26 maja 2019 r., a nie od określonej godziny tego dnia. Z powyższego wynika, że wnosząca protest została odwołana ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K. przez komisarza wyborczego powołał M. S. Nowy członek komisji mógł zatem przebywać w lokalu wyborczym i uczestniczyć w pracach tej komisji. Rozbieżność godzinowa, na którą wskazuje wnosząca protest, nawet jeśli budzi wątpliwości, to zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym znajduje uzasadnienie. Techniczne i fizyczne możliwości wydawania postanowień nie mogą bowiem stać w sprzeczności z nadrzędnym celem podejmowanych działań, którym jest zapewnienie niezakłóconego przebiegu wyborów. Niezależnie jednak od wskazanych okoliczności Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że wnosząca protest nie uprawdopodobniła, iż omawiana zmiana w składzie obwodowej komisji



wyborczej mieści się w przesłankach protestu wyborczego określonych w art. 82 § 1 ust. 1 i 2 k.w., a tym samym przedstawione przez nią okoliczności nie nosiły znamion zarzutu. Tym samym protestująca nie spełniła wymogu, o którym mowa w art. 241 § 3 k.w. Innymi słowy, w ocenie Sądu Najwyższego przytoczone powyżej okoliczności nie mogą zostać uznane za zarzut stanowiący w świetle Kodeksu wyborczego podstawę wniesienia protestu wyborczego.

Nieco inny wymiar mają wskazane w proteście zarzuty obejmujące okoliczności opisane w punkcie nr 4 i 5. Wnosząca protest wskazuje w nich na niemożność oddania głosów przez „co najmniej kilku pacjentów w godzinach od 14.00 do 20.30”, kiedy to lokal wyborczy pozostawał pusty oraz niemożność głosowania z tego powodu, że „lokal wyborczy był zamknięty na klucz oraz zaplombowany”. Niewątpliwie dowody przedstawione w proteście uprawdopodobniają te zarzuty, które stanowią delikt wyborczy. Ponadto wyjaśnienia złożone przez Okręgową Komisję Wyborczą w tym zakresie nie są przekonujące. Nie ulega wątpliwości, iż ze względu na charakter obwodu głosowania nr (...) (obejmującego swoimi granicami Szpital przy ul. Z.) Komisja miała prawo i obowiązek korzystania z urny pomocniczej, co wiązało się z czasowym zamknięciem lokalu wyborczego, jednak kilkugodzinne jego zamknięcie uznać należy za poważne i niczym nieuzasadnione nadużycie. Tym bardziej, że z protokołu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w K. wynika, że uprawnionych do głosowania wyborców w chwili zakończenia głosowania było 472, natomiast jedynie 130 wyborcom przez cały dzień wydano karty do głosowania. Jeśliby przyjąć nawet, że wszyscy, którym wydano karty do głosowania byli podmiot legitymowany, tj. komisarza wyborczego a na jej miejsce, w celu uzupełnienia składu ww. komisji, „pacjentami leżącymi”, to głosowanie z użyciem urny pomocniczej przez 6 i pół godziny wydaje się wątpliwe. Uwzględniając ten fakt, jak również treść protokołu wyników głosowania, w którym nie odnotowano uwag dotyczących przerw w głosowaniu, należy uznać, iż słusznie Prokurator Generalny skierował do Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej kopię protestu celem stosownej oceny tej sytuacji.

Niezależnie jednak od potwierdzenia wymienionych powyżej zarzutów, Sąd Najwyższy podziela stanowisko innych uczestników postępowania, że opisane

naruszenia nie miały jednak wpływu na wynik wyborów w przedmiotowym obwodzie. Postanowieniem nr (...)/2019 komisarza wyborczego w K. I z dnia 13 kwietnia 2019 r. w sprawie utworzenia odrębnych obwodów głosowania w Mieście K. w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. utworzonych zostało 20 odrębnych obwodów głosowania. W obwodzie głosowania nr (...) w K., okręg wyborczy nr [...], wyborców uprawnionych do głosowania w chwili zakończenia głosowania było czterystu siedemdziesięciu dwóch (472), a stu trzydziestu (130) wydano karty do głosowania. Z powyższego zestawienia wynika, że trzystu czterdziestu dwóch uprawnionych wyborców (342) nie skorzystało ze swojego prawa wyborczego w obwodzie głosowania nr (...) w K. Nawet jeśli by przyjąć, iż tej grupie uprawnionych wyborców uniemożliwiono głosowanie z tego powodu, że lokal wyborczy był zamknięty, to wskazana okoliczność nie miała wpływu na wynik wyborów, wynik wyborów w okręgu lub wybór określonej osoby. Porównanie bowiem ww. danych liczbowych z danymi liczbowymi dotyczącymi wszystkich uprawnionych wyborców, którzy wzięli udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (...), obejmującym teren województwa (...) wskazuje, że głosy wyborców, którzy ewentualnie nie mogli zagłosować (342), nie zmieniłyby wyników wyborów.

Ze względu na powyższe, stosownie do treści art. 242 § 2 oraz 243 § 1 k.w. w zw. z art. 336 k.w., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.