

POSTANOWIENIE

Dnia 10 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

w sprawie z protestu wyborczego A. S.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (...) oraz przeciwko ważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego: R. B., W. C., R. C., A. H., D. H. i J. S.

przy udziale Prokuratora Generalnego, Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

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

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

A. S. wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., a których wynik został ogłoszony w dniu 28 maja 2019 r., przeciwko ważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (...) oraz przeciwko ważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu, wskazując, że jest on uzasadniony nieprzestrzeganiem na wielką skalę, w większości lokali wyborczych

zarówno w okręgu, jak i w całej Polsce, zasady tajności głosowania. W związku z powyższym wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. – z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów Kodeksu dotyczących głosowania;
- 2) stwierdzenie nieważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (...);
- 3) stwierdzenie nieważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego: R. B., W. C., R. C., A. H., D. H., J. S.

W odpowiedzi na protest Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zauważył, że protest wyborczy sporządzony został na wydruku analogicznego protestu, lecz dotyczącego okręgu wyborczego nr (...). W związku z powyższym stwierdził, iż z treści protestu nie wynika, którego okręgu wyborczego rzeczywiście dotyczy protest oraz na obszarze którego okręgu wyborczego wnoszący protest był ujęty w spisie wyborców. Odnosząc się do zarzutów protestu Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że zgodnie z art. 156 § 1 i art. 186 § 1 Kodeksu wyborczego właściwe przygotowanie lokali wyborczych, w tym zapewnienie odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, należy do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – Państwowa Komisja Wyborcza zaś już w dniu 26 marca 2018 r., w wystąpieniu do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wskazywała na konieczność podjęcia skutecznych działań mających na celu bezwzględne przestrzeganie przez organy wyborcze gmin określonych wymogów, m.in. w zakresie prawidłowego przygotowania lokali wyborczych, w tym zagwarantowania odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowanie zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób. Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zwrócił ponadto uwagę na wolnościowy charakter tajności głosowania w kontekście uprawnienia wyborcy, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (K 9/11) i wskazując, że w niektórych przypadkach wyborcy nie dostosowują się do zaleceń członków obwodowych komisji wyborczych, gdyż uznają zasadę tajności wyborów za ich prawo, a nie obowiązek. Podkreślił także, że wbrew twierdzeniom wnoszącego

protest członkom obwodowych komisji wyborczych przekazano szczegółowe wytyczne i przeprowadzono dla nich szkolenia, których zakres obejmował także kwestie związane z tajnością głosowania – co czyni bezzasadnym zarzut dotyczący niewłaściwego przygotowania wytycznych i materiałów szkoleniowych, wykonywania zadań przez Państwową Komisję Wyborczą, Krajowe Biuro Wyborcze i urzędników wyborczych oraz przeszkolenia członków obwodowych komisji wyborczych. Odnosząc się do zarzutów dotyczących niezapewnienia tajności głosowania, formułowanych w oparciu o treść raportów zebranych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze, Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że ich weryfikacja wymagałaby przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego Państwowa Komisja Wyborcza nie jest upoważniona. Ponadto podkreślił, że Państwowa Komisja Wyborcza nie otrzymała innych niż analogiczne do treści protestu, sformułowanych w oparciu o treść tych samych raportów, skarg związanych z niezapewnieniem tajności głosowania.

W odpowiedzi na protest Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wniesiony protest wyborczy należy pozostawić bez dalszego biegu – a to z uwagi na okoliczność, że A. S. nie przytoczył dowodów przemawiających za tym, iż wskazywane przez niego naruszenia miały wpływ na wynik wyborów. Jednocześnie Prokurator Generalny zwrócił uwagę na okoliczność, że zarzut wnoszącego protest, w zakresie, w jakim skierowany jest przeciwko ważności wyboru imiennie wskazanych posłów do Parlamentu Europejskiego, nie spełnia *a priori* wymogów art. 82 § 3 Kodeksu wyborczego, a to z uwagi na okoliczność, że osoby te uzyskały mandat w okręgu wyborczym nr (...), a nie okręgu wyborczym nr (...).

W odpowiedzi na protest Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. wskazał, iż z treści wniesionego protestu wyborczego nie wynika, w związku z odręcznie naniesionymi poprawkami oraz zakresem wniosku o unieważnienie wyborów, czy protest dotyczy okręgu wyborczego nr (...) czy okręgu wyborczego nr (...). Ponadto, Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. podniósł, iż z informacji uzyskanych w Urzędzie m.st. Warszawy wynika, że A. S. nie figurował w spisie wyborców w Dzielnicy (...), nie składał również wniosku o dopisanie do spisu wyborców i nie figuruje w rejestrze wyborców w W. Natomiast z informacji

uzyskanych w Urzędzie Miasta w Z. wynika, że A. S. jest wpisany do rejestru wyborców w Z., był umieszczony w spisie wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego i nie składał wniosku o wydanie zaświadczenia uprawniającego do głosowania, a do tego Urzędu nie wpłynęło żadne zawiadomienie, że dopisał się do spisu wyborców w innej gminie. Wobec powyższego, Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. stwierdził, że wnoszący protest nie był uprawniony do jego złożenia, a jego oświadczenie jest niezgodne ze stanem faktycznym, wyrażając przy tym opinię, że ze względu na powyższe protest należy pozostawić bez dalszego biegu – jako wniesiony przez osobę nieuprawnioną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.w.) 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 § 3 k.w. stanowi, iż wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosownie do art. 243 § 1 k.w. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

Zgodnie z art. 336 k.w. do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246.

Relevantny z punktu widzenia niniejszej sprawy jest także art. 82 k.w., którego § 1 przewiduje, że 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 lub

2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Art. 82 § 3 k.w. stanowi z kolei, iż 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.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, przepis art. 243 § 1 k.w. odsyła do treści całego art. 241 k.w., a zatem do wszystkich jednostek redakcyjnych tego przepisu. Należy zatem stwierdzić, że wynikająca z normy prawnej zawartej w art. 243 § 1 zd. 1 k.w. sankcja w postaci pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy sytuacji, gdy protest pochodzi od osoby niewymienionej w katalogu podmiotów uprawnionych do dokonania tej czynności, zawartym w art. 82 § 3 k.w., lub został wniesiony z naruszeniem terminu przewidzianego w art. 241 § 1 k.w., bądź też nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy protestu, określonych w art. 241 § 3 k.w., tj. gdy wnoszący nie formułuje zarzutów oraz nie przedstawia lub nie wskazuje dowodów, na których opiera swoje zarzuty (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2015 r., III SW 119/15). Protest wyborczy wymaga przy tym przedstawienia lub wskazania dowodów, które rzeczywiście mogą potwierdzić wskazane zarzuty (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., III SW 63/07; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2011 r., III SW 22/11).

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż A. S., formułując zarzut w proteście wyborczym, wskazuje ogólnikowo na naruszenie – na wielką skalę – zasady tajności wyborów. Celem udowodnienia swoich twierdzeń powołuje się na zeznania świadków – wskazując, że świadkowie M. S., P. B., A. B., K. K. i W. M. mogą zeznawać na okoliczność sposobu, w jaki Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze przeprowadziło obserwację wyborów, i sposobu, w jaki sporządzono raporty obserwatorów; natomiast świadkowie K. K., K. S., M. S., M. S., S. R., A. M.,

R. P., B. C., E. S., J. B., P. Z., D. P., I. G., E. P., A. W., L. G., Ł. D. i E. B. mogą zeznawać na okoliczność naruszeń tajności głosowania w poszczególnych lokalach wyborczych oraz na okoliczność sposobu, w jaki osobiście prowadzili obserwacje, na podstawie których sporządzili raporty. Należy podkreślić, że tak sformułowane tezy dowodowe nie odpowiadają wymogom przewidzianym w art. 258 k.p.c., zgodnie z którym strona powołująca się na dowód ze świadków obowiązana jest dokładnie oznaczyć fakty, które mają być zeznaniami poszczególnych świadków stwierdzone, i wskazać świadków, tak by wezwanie ich do sądu było możliwe. Nie sposób bowiem uznać, że wnoszący protest, formułując zaledwie dwie ogólnikowe tezy dowodowe i domagając się przeprowadzenia na ich okoliczność dowodu z zeznań grupy osób – odpowiednio pięciu i osiemnastu świadków, sprostął wymogowi dokładnego oznaczenia faktów, które miałyby być wykazane zeznaniami każdego z nich indywidualnie. W orzecznictwie zaś za dopuszczalne uznaje się pominięcie przez sąd dowodu ze świadków powołanych na ogólnikowe twierdzenie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1997 r., III CKN 16/97).

Z kolei domagając się przesłuchania w charakterze świadków D. M. i M. P. wnoszący protest nie sformułował żadnej tezy dowodowej.

Stosownie do art. 244 § 1 k.p.c. dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Art. 244 § 2 k.p.c. stanowi, że przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez podmioty inne niż wymienione w § 1, w zakresie zleconych im przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Zgodnie z art. 245 k.p.c. dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie.

Co się zaś tyczy wnioskowanego przez wnoszącego protest dowodu ze skrótów raportów z obserwacji w lokalach wyborczych, przeprowadzonej przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze, wskazać należy, iż skróty owe nie mają waleru dokumentu – ani prywatnego, o którym mowa w art. 245 k.p.c., ani tym bardziej urzędowego, o którym mowa w art. 244 k.p.c. Nie ulega wątpliwości, iż nie zostały one sporządzone przez organ władzy publicznej ani inny organ państwowy,

nie pochodzą też od podmiotu, który realizowałby zlecone przez ustawę zadania z dziedziny administracji publicznej. Jednocześnie, skróty raportów nie zostały podpisane, nie sposób zatem ustalić, od kogo pochodzą oświadczenia w nich zawarte – w związku z powyższym nie można przypisać im formalnej mocy dowodowej i wykorzystać w ramach postępowania dowodowego. Dokument prywatny nie może bowiem istnieć bez podpisu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2008 r., III CSK 299/07).

W zakresie, w jakim A. S. wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (...) i przeciwko ważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w tym okręgu: R. B., W. C., R. C., A. H., D. H. i J. S., protest podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu z innych względów. Zgodnie bowiem z przytoczonym już art. 82 § 3 k.w. protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła do Parlamentu Europejskiego może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Nie ulega zaś wątpliwości, iż nazwisko wnoszącego protest było umieszczone w spisie wyborców w obwodzie głosowania na obszarze okręgu wyborczego nr (...), a nie okręgu wyborczego nr (...). Wobec powyższego należało stwierdzić, iż A. S. nie jest uprawniony do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (...) i przeciwko ważności wyboru wskazanych posłów do Parlamentu Europejskiego, wybranych w tym okręgu – i także w tym zakresie, na podstawie art. 243 § 1 k.w. w zw. z art. 336 k.w., protest pozostawić bez dalszego biegu.

W tym miejscu należy wskazać na nieadekwatność treści wniesionego protestu – przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym nr (...) – z żądaniem sformułowanym w jego *petitum*, gdzie A. S. domagał się stwierdzenia nieważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (...). W kompetencji Sądu Najwyższego, rozpoznającego protest wyborczy, nie leży natomiast uzupełnianie treści protestu w taki sposób, aby była ona kompatybilna z treścią formułowanych w nim żądań.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na szczególny charakter zasady tajności wyborów, o którym mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (K 9/11). W przedmiotowym orzeczeniu Trybunał wskazał, iż

„dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. 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”. Powyższe oznacza, że zasada tajności głosowania, po pierwsze – ma charakter wolnościowy, po drugie zaś – nie obowiązuje w sposób bezwzględny. Ma ona bowiem na celu przede wszystkim ochronę wyborcy przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami za to, w jaki sposób głosował, nie oznacza natomiast, że niedopuszczalnym jest ujawnienie treści decyzji wyborczej w ogóle.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 243 § 1 k.w. w zw. z art. 336 k.w., orzekł jak w sentencji postanowienia.