

POSTANOWIENIE

Dnia 12 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z protestu wyborczego J.R.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 15 października 2023 r.,

przy udziale Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 grudnia 2023 r.,

wyraża opinię o bezzasadności protestu.

UZASADNIENIE

J.R. (dalej: „wnoszący protest”) pismem z 24 października 2023 r. wniósł protest wyborczy przeciwko wyborom do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych 15 października 2023 r., wskazując, że doszło do naruszenia przepisów przez członków Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] i nr [...] w Z. poprzez zadawanie wyborcom pytań: „czy chce wszystkie karty do głosowania lub, jak to czasem ujęto, komplet kart do głosowania”. Wnoszący protest zażądał unieważnienia wyborów.

Prokurator Generalny i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wnieśli o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut wyrażony w proteście należało uznać za bezzasadny.

Zgodnie z art. 242 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408, dalej: „k.wyb.”), Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Powyższe przepisy znajdują zastosowanie również w przypadku wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do Senatu (art. 258 k.wyb.).

Protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony do Sądu Najwyższego 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 (art. 82 § 1 k.wyb.).

Wnoszący protest powinien sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 241 § 3 k.wyb.). Osoba wnosząca protest jest ponadto zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów. Sąd Najwyższy pozostawia natomiast bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb.

W niniejszej sprawie wnoszący protest jako podstawę podniesionych przez siebie zarzutów wskazał zadawanie przez członków obwodowych komisji wyborczych pytania o wydanie wszystkich kart do głosowania. Informację tę, biorąc pod uwagę opis stanu faktycznego sprawy, uznać należy za wiarygodną.

W Kodeksie wyborczym kwestia wydawania kart do głosowania uregulowana została w art. 52 § 1-2 k.wyb., zgodnie z którym po okazaniu przez wyborcę obwodowej komisji wyborczej dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości, wyborca otrzymuje od komisji kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną jej pieczęcią. Wyborca potwierdza

otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przeznaczonych na to rubryce spisu wyborców.

Oceniając zasadność podniesionego przez wnoszącego protest zarzutu, należy wskazać, że przepisy art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. nie precyzują, jak powinien przebiegać sam proces wydawania wyborcom przez członków obwodowych komisji wyborczych właściwych kart do głosowania. Niewątpliwie z użytego w przepisie zwrotu „otrzymuje od komisji kartę do głosowania” wyprowadzić należy obowiązek wydania przez członka obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania. To oznacza, że członek obwodowej komisji wyborczej nie może nie wydać wyborcy karty do głosowania. Jednocześnie w Kodeksie wyborczym nie przewidziano ustawowego zakazu ustalania przez członków obwodowych komisji wyborczych woli wyborców wzięcia udziału w danym głosowaniu poprzez zadawanie im pytań, czy chcą otrzymać konkretną kartę do głosowania. Próba ustalenia takiej woli, w szczególności w sytuacji równoległego realizowania procedury właściwej dla procesu wyborczego, sama w sobie nie narusza istoty obowiązku wydania karty wynikającego z prawa wyborcy i osoby uprawnionej do udziału w wyborach do otrzymania karty do głosowania.

Brak ustawowej regulacji pozwolił Państwowej Komisji Wyborczej na techniczne doprecyzowanie w treści 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 oraz referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (dalej: „Wytyczne”), ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r., na podstawie art. 161 § 1 k.wyb, pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23 i I NSW 553/23).

Zgodnie z Wytycznymi, wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania (pkt 49). To sformułowanie sugeruje, że wyborcy należało wydać wszystkie karty do głosowania w przeprowadzanych czynnościach wyborczych. Taki sposób interpretacji Wytycznych potwierdziła także sama Państwowa

Komisja Wyborcza, najpierw kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma ZPOW.571.145.2023), w którym przypominała, że działania takie są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych, a następnie w swoim stanowisku, złożonym w niniejszej sprawie, potwierdzającym, że mogło dojść do naruszenia procedury określonej w Wytycznych.

Jak zauważył Sąd Najwyższy w powyżej wskazanych postanowieniach z 28 listopada 2023 r. (I NSW 1808/23 i I NSW 553/23), równie prawidłowe mogłoby być nałożenie w treści wytycznych nakazu uprzedniego pytania wyborcy, który stawiał się w lokalu wyborczym, które karty do głosowania sobie życzy. Tego typu pytanie wciąż mieściłoby się w procesie „wydawania” kart, zwłaszcza w sytuacji, gdy udział w wyborach jest prawem obywatela, a stawienie się wyborcy w lokalu wyborczym w dniu wyborów nie może być tożsame z wyrażeniem woli udziału w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. To zatem do decyzji Państwowej Komisji Wyborczej należało rozstrzygnięcie, w jaki sposób doprecyzuje w treści wytycznych sposób wydawania kart. Ostatecznie Państwowa Komisja Wyborcza wybrała jeden z możliwych wariantów, zaś niewątpliwie nie wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych zastosowali się do tych Wytycznych, mimo że w świetle art. 161 k.wyb. były one dla nich wiążące.

Należy ponadto zauważyć, że Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb., są wiążące dla organów wyborczych, lecz nie stanowią one źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Komisja nie ma bowiem kompetencji do stanowienia tego typu norm prawnych. Uchwały Komisji stanowią jedynie akty prawa o charakterze wewnętrznym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2018 r., I NSW 12/18). Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, zawierająca wytyczne i wyjaśnienia, może mieć zatem jedynie znaczenie posiłkowe w procesie wykładni i stosowania norm Kodeksu wyborczego (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2467/12, LEX nr 1291975), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem nawet w przypadku stwierdzenia, że w dniu głosowania postępowanie części członków

obwodowych komisji wyborczych w odniesieniu do procedury wydawania kart do głosowania odbiegało od procedur przewidzianych w Wytycznych, nadal nie może być mowy o naruszeniu przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania.

Wobec powyższego należy uznać, że działania członków obwodowej komisji wyborczej pytających wyborców o chęć otrzymania wszystkich kart do głosowania – choć sprzeczne z Wytycznymi – nie dają podstaw do wysnucia wniosku o naruszeniu przepisów dotyczących głosowania, skoro ustawa nie przewidziała sposobu wydawania kart do głosowania. Ustawodawca pozostawił Państwowej Komisji Wyborczej swobodę decyzji co do tego, jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu. Tym samym za zbyt daleko idącą uznać należy interpretację, że z treści art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. wynika zakaz formułowania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań zmierzających do ustalenia, czy wyborca chce otrzymać konkretną kartę do głosowania. Innymi słowy, sam fakt kierowania tego rodzaju pytań do wyborców przez członków obwodowych komisji wyborczych nie może być poczytywany za naruszenie art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. Trudno także przyjąć, że norma nakazująca członkom obwodowych komisji wyborczych wydanie kart do głosowania oznacza każdorazowy i bezwzględny obowiązek wręczenia wszystkich możliwych kart, skoro jest prawnie dopuszczalnym, aby sam wyborca odmówił przyjęcia poszczególnych kart. W takiej sytuacji faktycznie nie dochodzi do wydania wszystkich kart, co prowadziłoby do nieuprawnionego wniosku, że każdorazowo dochodziłoby wówczas do naruszenia art. 52 § 2 k.wyb. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero w sytuacji, gdy członek obwodowej komisji wyborczej nie wydaje konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestu nie wynika, że wnoszący protest nie otrzymał wszystkich kart do głosowania. W tej sytuacji nie można zatem uznać, że doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 242 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Z.G.

[a]