

POSTANOWIENIE

Dnia 1 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu K. M.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,
przy udziale:

1) Przewodniczącego Państwowej komisji Wyborczej,

2) Prokuratora Generalnego,

3) Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 lipca 2019 r.,

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

K. M. wniosła protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., tj. przeciwko ważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (...) oraz przeciwko ważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu. Skarżąca zarzuciła naruszenie art. I Aktu z 20 września 1976 r. dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (z późn. zm.), art. 3 protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 328, 42 § 1 i 49, 52, 53, 53g i 72 § 3 Kodeksu wyborczego.

Skarżąca zarzuciła, iż podczas wyborów w ponad połowie lokali wyborczych komisje zapewniały zbyt małą liczbę miejsc do tajnego głosowania; zapewniały miejsca do tajnego głosowania niedostatecznej jakości (tajność nie była faktycznie zapewniona); komisje dopuszczały do zatłoczenia lokali wyborczych w taki sposób, że wyborca musiał długo czekać w kolejce, aby wejść do miejsca zapewniającego tajne głosowanie - w takiej sytuacji wielu wyborców głosowało z naruszeniem tajności, aby nie tracić dużo czasu.

Skarżąca podkreśliła, że niniejszy protest uzasadniony jest nieprzestrzeganiem na wielką skalę, w większości lokali wyborczych, zasady tajności głosowania, która ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Zasada tajności głosowania obowiązuje po to, aby wybory były wolne, w szczególności, aby wyborca nie mógł być zastraszany, aby jego głos nie mógł zostać kupiony i wreszcie aby wyborca nie obawiał się reakcji otoczenia, jeśli głosuje inaczej, niż jego otoczenie (rodzina, koledzy, pracodawca, sąsiedzi) oczekuje. Tak więc zasada tajności głosowania interpretowana jako jedynie prawo nie spełniłaby swoich celów. Zasada ta musi być interpretowana jako obowiązująca bezwzględnie, czyli jako jednocześnie prawo i obowiązek wyborcy.

Do protestu dołączono wyniki obserwacji Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze zorganizowanych podczas wyborów w dniu 26 maja 2019 r. sporządzone na podstawie 109 raportów, z których każdy dotyczył przebiegu głosowania w określonym lokalu i w określonym przedziale czasu.

Skarżąca wniosła o stwierdzenie: nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania; nieważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (...); nieważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu (J. K., A. B., Z. K.).

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, z uwagi na nieprzedstawienie dowodów na dokonanie wskazanych przez skarżącą naruszeń, które miałyby wpływ na wynik wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez K. M., Zastępcę Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wyjaśnił, że za właściwe

przygotowanie lokali wyborczych, w tym zapewnienie odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, należy do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 156 § 1 i art. 186 § 1 Kodeksu wyborczego), a nie jak błędnie stwierdziła wnosząca protest - do obwodowych komisji wyborczych. Wprawdzie z art. 42 § 1 Kodeksu wyborczego wynika, że przed rozpoczęciem głosowania obwodowa komisja wyborcza sprawdza m.in., czy w lokalu wyborczym znajduje się odpowiednia liczba łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, lecz o ewentualnych stwierdzonych brakach lub nieprawidłowościach komisja zawiadamia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i urzędnika wyborczego, a następnie sprawdza, czy zostały one usunięte. Wynika to m.in. z pkt 26 wiążących wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały nr 70/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r. (M.P. z 2019 r., poz. 433). W dalszej kolejności wyjaśniono, że w lokalu wyborczym m.in. powinny znajdować się pomieszczenia lub osłony zapewniające tajność głosowania, tj. łatwo dostępne miejsca umożliwiające każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób, w takiej liczbie, aby zapewnić sprawny jego przebieg. Zgodnie natomiast z pkt 26 wytycznych w terminie uzgodnionym z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), nie później jednak niż w przeddzień wyborów, komisja miała obowiązek skontrolować stan wyposażenia lokalu, a o stwierdzonych brakach powiadomić właściwy organ wykonawczy gminy. Obwodowa komisja wyborcza obowiązana była sygnalizować wszelkie ewentualne braki w tym zakresie organowi wykonawczemu gminy odpowiedzialnemu za wyposażenie lokali wyborczych. W dniu 26 kwietnia 2019 r. PKW wydała wiążące wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przygotowano także prezentację szkoleniową dla członków obwodowych komisji wyborczych, z uwzględnieniem kwestii przestrzegania zasady tajności głosowania. Niezasadnym jest zatem zarzut

nienależytego przygotowania członków komisji wyborczych do właściwego przeprowadzenia wyborów.

Okręgowa Komisja Wyborcza w W. wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, dzielając stanowisko wyrażone przez Państwową Komisję Wyborczą w odpowiedzi na przedmiotowy protest.

Prokurator Generalny, Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej w W. wskazali także, że ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 wynika, iż tajność wyborów jest dla wyborcy 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. Dotyczy to także dobrowolnego poinformowania innych osób o treści decyzji wyborczej wyborcy, niezależnie od tego, czy miało to miejsce przed wyborami, czy też po.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 241 § 3 w zw. z art. 336 Kodeksu wyborczego, wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody na których opiera swoje zarzuty. Z kolei protest, aby mógł być przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy musi spełniać wymogi przewidziane w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, tj. może być wniesiony 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 z powodu naruszenia przepisów kodeksu, dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Skarżąca zarzuciła wielokrotne naruszenie zasady tajności w skali całego kraju, na dowód czego przedłożyła wyniki raportów ze 109 obserwacji przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze, stanowiące posumowanie anonimowych ankiet.

Na wstępie wskazać należy, że tajność głosowania jest przywilejem, z którego obywatel może 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 (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11). Konstytucyjna zasada tajności głosowania nakłada na Państwo obowiązek zorganizowania wyborów w sposób zapewniający gwarancję jej realizacji, co dookreślone zostało w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 684) oraz aktach wykonawczych, a także wiążących wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego wydanych przez Państwową Komisję wyborczą w dniu 26 kwietnia 2019 r. Z zasady tajności wyborów wynikają uprawnienia obywatela skorelowane z obowiązkami państwa, natomiast granice zachowań obywateli w trakcie wyborów, w szczególności w lokalach wyborczych, określają Kodeks wyborczy i Kodeks karny. Określenie w poszczególnych przepisach Kodeksu wyborczego zasady tajności w relacji do samego aktu głosowania (np. art. 52 § 5 i § 5a k.w.) nakazuje postrzeganie tej zasady w sposób funkcjonalny, a więc jako szczególnego rodzaju prawa wyborcy, do oddania głosu w sposób nieskrępowany, tj. ze świadomością braku konieczności ujawnienia swojej decyzji w zakresie treści tego głosu. Z aktem oddania głosu nie jest zatem związany wiążący wyborcę zakaz ujawniania treści swojej decyzji w zakresie oddania głosu w wyborach. Może on poinformować o tym, na kogo zdecydował się oddać głos w dowolnym czasie. Istnienie uprawnienia wyborcy do oddania głosu w sposób tajny skorelowane jest z obowiązkiem państwa w zakresie zapewnienia możliwości realizacji takiego uprawnienia. Z art. 52 § 5 k.w. wynika, że konieczne jest zagwarantowanie istnienia takiego miejsca w lokalu wyborczym, które zapewni tajność głosowania, co przy uwzględnieniu treści art. 52 § 5a k.w. oznacza, że wyborca powinien mieć możliwość zapoznania się w sposób nieskrępowany z treścią karty do głosowania, jak również mieć możliwość

wypełnienia jej w sposób niewidoczny dla innych osób. Stwierdzenie naruszenia tych przepisów musiałoby się więc sprowadzać do ustalenia, że w lokalu wyborczym w ogóle nie było takich miejsc. Dla zapewnienia tajności głosowania nie jest konieczne wyposażenie lokali wyborczych w specjalne pomieszczenia i istotne jest, aby w każdy możliwy sposób wyborca miał zapewnioną tajność głosowania (vide: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., III SW 88/00, OSNAPiUS 2001 nr 3, poz.97). Naruszenie zasady tajności głosowania musi zatem polegać na wyłączeniu możliwości oddania głosu przez określonego wyborcę w sposób tajny, co prowadzi do wniosku, że wyborca ten był zmuszony do oddania głosu w sposób jawny.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że zachowania opisane przez skarżącą nie wypełniają znamion opisanych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, nie pozwalają także na sprecyzowanie miejsca ani osób, które ewentualnie miałyby się dopuścić naruszenia zasady tajności głosowania, sprecyzowanej w ww. przepisach Kodeksu wyborczego.

K. W. nie przedstawiła żadnych dowodów na potwierdzenie podnoszonych przez nią zarzutów. Nie sposób bowiem uznać, że wymóg przedstawienia dowodów potwierdzających zarzuty spełnia przedłożony wynik obserwacji przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze, wykonany w oparciu o 109 anonimowych raportów. Dowody wskazane w art. 242 § 3 Kodeksu wyborczego, mające potwierdzać zasadność podniesionych w proteście zarzutów to takie, które przynajmniej potencjalnie mogą świadczyć o zaistnieniu okoliczności z art. 82 § 1 pkt 1 lub 2 Kodeksu wyborczego. Nie są takimi z pewnością dowody nieprzydatne do stwierdzenia takich okoliczności, czy też dowody mające stwierdzać okoliczności nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy, a tak właśnie należy określić dowody wskazane przez skarżącą.

Przedstawione przez K. M. dowody, według treści protestu, mają stwierdzać zaistnienie określonych naruszeń, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. W ocenie Sądu Najwyższego stanowią one jedynie opis okoliczności przeprowadzenia obserwacji wyborów oraz sposobu sporządzenia raportu. Okoliczności te nie są natomiast istotne dla rozstrzygnięcia wniesionego protestu wyborczego, gdyż nie są tożsame z okolicznościami uzasadniającymi ustalenie

popęłnienia deliktu wyborczego. Nieprzydatny do ustalenia faktu popełnienia deliktu wyborczego jest jakkolwiek dokument zawierający, tak jak przedłożony wynik obserwacji wyborów, dane statystyczne. Sąd Najwyższy rozstrzygając co do protestu wyborczego nie może orzekać „statystycznie” w zakresie możliwej ilości wypadków, z którymi potencjalnie wnoszący protest łączy zaistnienie deliktu wyborczego ale konkretnie co do określonego zdarzenia, na podstawie dowodu odnoszącego się do tego zdarzenia. Z tego względu ustawodawca w Kodeksie wyborczym przewidział, że uwzględnienie protestu wyborczego, łączące się ze stwierdzeniem określonego zdarzenia przewidzianego w art. 82 § 1 pkt 1 lub 2 Kodeksu wyborczego, jednocześnie winno zawierać opinię, czy stwierdzenie tego zdarzenia miało wpływ na wynik wyborów.

W żadnym razie nie można uznać, że sam fakt zatłoczenia w lokalu wyborczym uniemożliwiał oddanie głosu w sposób tajny. Tego rodzaju okoliczność faktyczna jedynie zmusza wyborców do poświęcenia większej ilości czasu na oddanie głosu, a nie do głosowania jawnego. Również udanie się do miejsca zapewniającego głosowanie przez dwie osoby wynika wyłącznie z faktu, że osoby te rezygnowały z możliwości zapoznania się z kartą do głosowania i jej wypełnienia w sposób tajny. Skoro tajność głosowania, jak wcześniej wskazano jest prawem wyborcy, a nie jego obowiązkiem, nie sposób czynić zarzutu obwodowym komisjom wyborczym, że dopuściły do stanu rezygnacji z realizacji uprawnienia przez wyborców,

Także oddawanie głosu poprzez wrzucenie karty do głosowania do urny w odmienny sposób, aniżeli przewidziany w art. 52 § 6 k.w. pozostaje w istocie poza realną kontrolą osoby wyznaczonej do przebywania w bezpośredniej bliskości urny, zgodnie z regulacją z art. 52 § 5a k.w. W sytuacji, kiedy wyborca odda głos w inny sposób, aniżeli przewidziany w tym przepisie, osoba wyznaczona do przebywania w bezpośredniej bliskości urny nie ma środków, które ten stan rzeczy zmieniają.

Nie sposób również rozważać wadliwość głosowania z powodów braku odpowiednich regulacji, do których mieliby się stosować członkowie obwodowych komisji wyborczych. Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zasadnie wskazał w swoim stanowisku, że obowiązki ciążące na tym organie, związane z zapewnieniem odpowiednich wskazań postępowania dla

przewodniczącego obwodowych komisji wyborczych oraz ich członków zostały określone w uchwale nr 70/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r., a także zawarte w prezentacji przeznaczonej na szkolenia członków tych komisji. Należy wskazać, że w proteście wyborczym można podnosić jedynie zarzuty naruszenia przepisów dotyczących wyborów, określonych w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, zatem tych, które są rangi ustawy. Nie ma możliwości ani podniesienia zarzutu, ani kontroli przebiegu wyborów i ich wyników w kontekście naruszenia norm prawnych niższej rangi, w szczególności Wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 243 § 1 w zw. z art. 336 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.