

POSTANOWIENIE

Dnia 1 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu D. M. O.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,
przy udziale:

- 1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
- 2) Prokuratora Generalnego,
- 3) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w Ł.

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

D. M.-O. w dniu 4 czerwca 2019 r. wniosła protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., przeciwko ważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr [...] oraz przeciwko ważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu.

Wnosząca protest podstawy protestu upatruje w tym, że w większości lokali wyborczych zarówno w okręgu, jak i w całej Polsce, nie była przestrzegana zasada tajności głosowania. W uzasadnieniu protestu wskazała, że tajność głosowania jest

zasadą bezwzględnie obowiązującą, a nie prawem wyborcy. Nadto, że w istotnej części przypadków naruszenie zasady tajności głosowania wynikało z takich działań obwodowych komisji wyborczych, które utrudniały wyborcom oddanie głosu w sposób tajny. Zdaniem wnoszącej protest komisje zapewniły zbyt małą liczbę miejsc do tajnego głosowania, zapewniały miejsca do tajnego głosowania niedostatecznej jakości i tajność nie była faktycznie zapewniona, a także dopuszczały do zatłoczenia lokali wyborczych w taki sposób, że wyborca musiał długo czekać w kolejce, aby wejść do miejsca zapewniającego tajność głosowania. Ze względu na to wielu wyborców głosowało z naruszeniem tajności, aby nie tracić dużo czasu. Poza tym naruszenie zasady tajności głosowania wynikała z faktu, że obwodowa komisja wyborcza im nie zapobiegała, w szczególności nie reagowała, gdy wyborcy nie udawali się do miejsc zapewniających tajność głosowania lub wchodzili tam parami, przewodniczący nie wyznaczali członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny wyborczej powinien pilnować, żeby wyborcy wrzucali kartę do urny wyborczej w taki sposób, aby zadrukowana strona była niewidoczna. Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze oraz urzędnicy wyborczy nie dopełnili swoich obowiązków w związku z niedysponowaniem wytycznymi, jak się zachować w konkretnych sytuacjach, co doprowadziło do masowych naruszeń tajności głosowania. Wnosząca protest przedstawiła stan przestrzegania tajności głosowania na podstawie dowodów zebranych przez Stowarzyszenie [...], a także wskazała na dodatkowe dowody, które Sąd Najwyższy może przeprowadzić, aby uzupełnić dowody zebrane przez to Stowarzyszenie. Wskazała na możliwość przeprowadzenia dowodu z jej zeznań na okoliczność przestrzegania tajności głosowania w województwie [...], jak również na przyjęcie jej oświadczenia z przebiegu obserwacji i funkcjonowaniu obserwowanych lokali wyborczych. Poza tym zwróciła uwagę na możliwość przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego statystyka, który oceni wartość przedstawianych przez nią raportów dla oceny przebiegu głosowania w całej Polsce, dodatkowe przesłuchanie przewodniczących i członków pewnej liczby (np. pięćdziesięciu) obwodowych komisji wyborczych, wybranych losowo, względnie innego wskazanego przez biegłego statystyka.

Prokurator Generalny w odpowiedzi na protest D. M.-O. wnioskował o pozostawienie go bez dalszego biegu. W uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał, że zgodnie z treścią art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego (zwanego dalej k.w.), wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz wskazać dowody, na których opiera te zarzuty, przy czym stosownie do treści art. 82 § 1 k.w., zarzuty te ograniczają się do wskazania na fakt popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub na fakt naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Zdaniem Prokuratora Generalnego wniesiony protest wyborczy nie spełnia tych wymogów, gdyż pomimo faktu, że podniesiono zarzut naruszenia przepisów dotyczących tajności głosowania, zaproponowane dowody nie mogą być uznane za wystarczające i odpowiadające wymogom wynikającym z art. 241 § 3 k.w. Treść wniesionego protestu wyborczego opiera się na pewnych subiektywnych analizach obserwatorów społecznych Fundacji [...] związanych z obserwacją lokali wyborczych w Ł. oraz na analizie raportów Stowarzyszenia [...] z siedzibą w G. z komisji wyborczych leżących na terenie całego kraju. Przedstawiona w proteście argumentacja należy raczej oceniać w kontekście postulatów do wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych, które w szerszym zakresie niż dotychczas będą precyzowały przestrzeganie zasady tajności wyborów. Prokurator Generalny wskazał 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.

Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wnioskował o uznanie wniesionego protestu za bezzasadny. W uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał, iż za właściwe przygotowanie lokali wyborczych nie odpowiadają

obwodowe komisje wyborcze tylko organy samorządu terytorialnego. Do obowiązków obwodowych komisji wyborczych należy kontrola lokali wyborczych z punktu widzenia zapewnienia odpowiednich miejsc zapewniających tajność głosowania, a także zawiadomienie w razie stwierdzenia braków właściwy organ gminy. Nie można jednak ściśle dokładnie określić w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej liczby miejsc, które zapewnią tajność głosowania, ze względu na specyfikę poszczególnych lokali. Państwowa Komisja Wyborcza, prócz odpowiedniego sformułowania wytycznych, wskazała także na konieczność odpowiedniego przygotowania lokali wyborczych w swoim wystąpieniu do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Co do przygotowania członków obwodowych komisji wyborczych do przeprowadzenia wyborów, także z punktu widzenia zasady tajności głosowania, Zastępca Państwowej Komisji Wyborczej przywołał treść wytycznych z dnia 26 kwietnia 2019 r., dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wytyczne te określały, na ile to możliwe i konieczne, zarówno pewne warunki techniczne lokali wyborczych, jak i uprawnienia i obowiązki przewodniczących komisji wyborczych. Nadto, członkowie komisji zostali przeszkoleni, także w kontekście przestrzegania zasady tajności głosowania. W zakresie unikania zatłoczenia lokalu wyborczego, uprawnienia przewodniczącego komisji wyborczej nie obejmowały możliwości jakiegokolwiek ingerencji, gdyż nie miał on prawa nie wpuścić wyborców do lokalu wyborczego. Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zwrócił także uwagę na przywołane wcześniej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do zasady tajności głosowania, wskazując zarazem na to, że zasada ta postrzegana jest jako prawo a nie obowiązek przez wyborców, którzy nie stosują się do zaleceń członków komisji wyborczych. Konkludując wskazał, że protest nie jest zasadny, zaś nawet gdyby stwierdzić w jednostkowych wypadkach, że naruszono tajność głosowania, to i tak nie ma to wpływu na wynik wyborów.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w Ł. nie zajął stanowiska co do protestu wyborczego D. M.-O..

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniesiony protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Według art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego (dalej: k.w.) 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.

Takie określenie powodów wniesienia protestu wyborczego wskazuje zarazem na rodzaje zarzutów, jakie mogą być podniesione w proteście wyborczym, przy czym ze względu na wymóg z art. 241 § 3 k.w. każdy zarzut wymaga powołania dowodu na jego poparcie. Z treści art. 82 § 1 k.w. wynika także, że inne zarzuty, niż wymienione w tym przepisie nie mogą być podniesione. Brak zarzutów, o których mowa w art. 82 § 1 k.w., jak również dowodów potwierdzających te zarzuty obliguje Sąd Najwyższy do pozostawienia protestu bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 242 § 3 k.w.

O ile wnosząca protest wskazała ogólnie na naruszenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego zasady tajności głosowania, przy czym regulacje ustawowe, na których naruszenie wskazuje są możliwe do zidentyfikowania, nie sposób uznać, że na tę okoliczność przedstawiła dowody, jak wymaga tego art. 241 § 3 k.w.

Nie sposób bowiem uznać, że wymóg przedstawienia dowodów potwierdzających zarzuty spełnia przedstawiona w proteście wyborczym lista świadków, czy też sugestia przesłuchania wnoszącej protest bądź powołania biegłego statystyka.

Dowody wskazane w art. 242 § 3 k.w., 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 k.w. Nie są takimi z pewnością dowody nieprzydane do stwierdzenia takich okoliczności, czy też

dowody mające stwierdzać okoliczności nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy, a tak właśnie należy określić dowody wskazane przez skarżącą.

Należy bowiem zauważyć, iż wniesiony protest wyborczy został oparty na raportach Stowarzyszenia [...], a przedstawione dowody, według treści protestu, mają stwierdzać nie określony fakt, o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.w., ale 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 popełnienia deliktu wyborczego. Nieprzydatny do ustalenia faktu popełnienia deliktu wyborczego jest również dowód z opinii biegłego statystyka. 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 k.w., jednocześnie winno zawierać opinię, czy stwierdzenie tego zdarzenia miało wpływ na wynik wyborów.

Niezależnie jednak od powyższego należy wskazać, iż błędne jest w ogóle założenie, na podstawie którego protest w niniejszej sprawie został wniesiony. 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. Słusznie zatem w odpowiedziach na protest wyborczy zarówno Prokurator Generalny, jak i Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej przywołują trafne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie K 9/11, według którego zasadę tajności głosowania należy postrzegać w kontekście prawa wyborcy. Oznacza to, że wyborca może skorzystać z tego uprawnienia ale nie musi. 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. Wnosząca protest takich zarzutów nawet nie stawia, sugerując jedynie zbyt małą ilość miejsc zapewniających tajność lub miejsca niedostatecznej, w jej ocenie, jakości.

Należy w tym kontekście przypomnieć, iż Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 października 2000 r., w sprawie III SW 88/00 stwierdził, iż 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 (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 przez określonego wyborcę w sposób tajny, co prowadzi do wniosku, że wyborca ten był zmuszony do oddania głosu w sposób jawny.

W żadnym razie nie można uznać, iżby 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 jawnego głosowania. 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 sposób odmienny, 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 wadliwości 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 [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r., a także zawarte w prezentacji przeznaczonej na szkolenia członków tych komisji. Należy nadmienić, iż w proteście wyborczym można podnosić jedynie zarzuty naruszenia przepisów dotyczących wyborów, określonych w art. 82 § 1 pkt 2 k.w., 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 Wytocznych Państwowej Komisji Wyborczej.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 243 § 1 k.w. w zw. z art. 336 k.w. Sąd Najwyższy orzekł jak w części dyspozytywnej postanowienia.

a