

POSTANOWIENIE

Dnia 28 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego J. B.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale:

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

2) Prokuratora Generalnego,

3) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 czerwca 2019 r.

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 4 czerwca 2019 r. J. B. (dalej jako: „Wnosząca protest” lub „Skarżąca”) wniosła protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym nr (...) oraz przeciwko ważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu (A. B., Z. K. oraz J. K.). Skarżąca wskazała naruszenie przez właściwy organ wyborczy przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (jednolity tekst Dz.U. z 2019 r., poz. 684, dalej jako: k.wyb.). W uzasadnieniu protestu dokonała konkretyzacji

wskazanego naruszenia, upatrując go w „nieprzestrzeganiu na wielką skalę, w większości lokali wyborczych zarówno w okręgu jak i w całej Polsce, zasady tajności głosowania”. Wnosząca protest przytoczyła w uzasadnieniu szereg przepisów dotyczących tajności głosowania (m.in. art. 1 aktu z dnia 20 września 1975 r. dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/10; art. 328 k.wyb.; art. 42 § 1 k.wyb.; art. 49 § 1-2 k.wyb.; art. 52 § 5-6a k.wyb.). Następnie odniosła się do istoty tajności głosowania, podnosząc iż jest to zasada bezwzględnie obowiązująca. Pogląd ten został wsparty przywołaniem stanowiska Komisji Weneckiej z 2002 r.

Zdaniem Skarżącej naruszenie zasady tajności, uzasadniające niniejszy protest, miało miejsce bardzo często podczas wyborów, które odbyły się w dniu 26 maja 2019 r., zarówno w skali okręgu, jak i w całym kraju. Stwierdziła ona, że dochodziło do tego w większości lokali wyborczych. W istotnej części przypadków naruszenia takie wiązały się z działaniami obwodowych komisji wyborczych, które utrudniały wyborcom oddanie głosów w sposób tajny. Na potwierdzenie tego zarzutu Wnosząca protest wskazała następujące okoliczności: 1) niezapewnienie odpowiedniej liczby miejsc do tajnego głosowania; 2) zapewnienie miejsc do tajnego głosowania niedostatecznej jakości (w których tajność nie była faktycznie zapewniona); 3) dopuszczanie przez komisje do zatłoczenia lokali wyborczych w taki sposób, że wyborca musiał czekać w kolejce, aby wejść do miejsca zapewniającego tajne głosowanie, w wyniku czego wielu wyborców oddawało głos z naruszeniem zasady tajności – w celu zaoszczędzenia czasu. Wśród innych zarzutów świadczących o naruszeniu zasady tajności Skarżąca wymieniła: 1) niezapobieganie oraz niereagowanie przez komisje wyborcze na to, że z naruszeniem przepisu art. 52 § 5 k.wyb. wyborcy nie udawali się do miejsc, które zapewniały tajność głosowania bądź udawali się do tych miejsc parami; 2) niewyznaczenie przez przewodniczącego komisji, wbrew treści art. 52 § 6a k.wyb., członka komisji, który odpowiadałby za wrzucanie przez wyborców kart do głosowania do urny z zachowaniem zasady tajności („urnowego”).

Wnosząca protest stwierdziła, że obwodowe komisje wyborcze w znakomitej większości są złożone z nieprofesjonalistów – osób, które nie mają właściwego

doświadczenia i wiedzy co do organizacji wyborów. Dla prawidłowego wypełniania powierzonych im zadań konieczne jest spełnienie określonych warunków, m.in. muszą być one odpowiednio wyszkolone i dysponować jasnymi wytycznymi, jak zachować się w konkretnych sytuacjach. Nie jest wystarczające wskazanie im ogólnych zasad prawa, takich jak zasada tajności głosowania. Zdaniem Skarżącej warunki te nie zostały spełnione. W trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. organy wyborcze na dużą skalę nie dopełniły swoich obowiązków, co „doprowadziło do masowych naruszeń zasady tajności głosowania”.

Przedstawione powyżej zarzuty Wnosząca protest oparła „na podstawie dowodów zebranych w sprawie przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze”. Obejmowały one 106 raportów opisujących wystrój i rozkład pomieszczeń poszczególnych lokali wyborczych oraz 110 raportów, z których każdy dotyczył przebiegu głosowania w określonym lokalu i w określonym przedziale czasowym. Skróty raportów dotyczących tajności głosowania zostały dołączone do protestu w charakterze załącznika. Z uzasadnienia protestu wynikało, że raporty zostały sporządzone na podstawie uzupełnionych przez obserwatorów formularzy dotyczących tajności głosowania. Skarżąca uznała przedstawione wyniki obserwacji za reprezentatywne dla ustalenia sytuacji mających miejsce podczas wyborów w całym kraju.

Wnosząca protest wskazała na możliwość przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków na okoliczność, w jaki sposób Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze przeprowadziło obserwację wyborów oraz w jaki sposób sporządzono raporty obserwatorów, a także na okoliczność naruszeń tajności głosowania w poszczególnych lokalach wyborczych oraz na okoliczność sposobu, w jaki obserwatorzy osobiście prowadzili obserwacje, na podstawie których następnie sporządzili raporty.

Skarżąca wskazała również na możliwość przesłuchania w charakterze świadka D. M. na okoliczność przestrzegania tajności głosowania w województwie łódzkim, a także przeprowadzenia dowodu z ekspertyzy biegłego statystyka na okoliczność ustalenia wartości przedstawionych raportów dla oceny przebiegu głosowania w całej Polsce. Ponadto, za możliwe uznała „dodatkowe przesłuchanie

przewodniczących i członków pewnej liczby (np. pięćdziesięciu) obwodowych komisji wyborczych, wybranych losowo w sposób, który może zostać wskazany przez biegłego statystyka”. Zdaniem Skarżącej, w związku z tym, że protest jest kierowany zarówno przeciwko ważności wyborów w okręgu, jak i ważności wyborów w całości, losowy wybór obwodowych komisji wyborczych, których członkowie mogą być przesłuchani, powinien zostać przeprowadzony dwukrotnie: 1) spośród komisji w okręgu; 2) spośród wszystkich komisji.

Wnosząca protest podniosła w końcu, że naruszenie zasady tajności głosowania na dużą skalę jest efektem niedopełniania obowiązków ze strony Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego. Dotyczyło to zwłaszcza braku odpowiednich szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych, a także braku stosownych wytycznych dla członków komisji wyborczych co do przestrzegania przez wyborców zasady tajności głosowania. W związku z powyższym, Skarżąca wniosła o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka M. P. - Szefa Krajowego Biura Wyborczego, a także losowo wybranych członków obwodowych komisji wyborczych. Za istotny uznała również brak odpowiednich wytycznych dla członków komisji wyborczych wyjaśniających pojęcie „odpowiednia liczba” łatwo dostępnych miejsc umożliwiających nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób.

Odpowiedzi na powyższy protest wnieśli: Prokurator Generalny (pismo z dnia 19 czerwca 2019 r.), Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 13 czerwca 2019 r.) oraz Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej w W. (pismo z dnia 19 czerwca 2019 r.). Prokurator Generalny wniósł o wydanie postanowienia zawierającego opinię, że zarzuty protestu są niezasadne. Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wyraził ocenę, że zarzut protestu jest bezzasadny. Ponadto podniósł on, że nawet jeżeli w jednostkowych przypadkach miałyby dojść do naruszenia tajności głosowania, nie miałyby to wpływu na wynik wyborów. Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej w W. uznała, że z uwagi na to, że „naruszenia zasady tajności głosowania nie miały wpływu na to, na kogo wyborcy oddawali głos, a przez to nie miały wpływu na wynik wyborów (...), protest J. B. powinien zostać oddalony”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią przepisu art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest wyborczy 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. Na podstawie przepisu art. 241 § 3 k.wyb., osoba składająca protest jest zobowiązana do sformułowania zarzutów oraz przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty. Treść zarzutów nie może być dowolna, lecz powinna spełniać kryteria wymienione w przepisie art. 82 § 1 k.wyb. Osoba wnosząca protest jest ponadto zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów.

W niniejszym proteście Skarżąca oparła swoje twierdzenie o nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, nieważności tych wyborów w okręgu wyborczym nr (...) oraz nieważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w powyższym okręgu, na podstawie naruszenia przepisów w zakresie dotyczącym głosowania, wyrażającego się nieprzestrzeganiem w lokalach wyborczych zasady tajności głosowania. W proteście wskazano szereg zarzutów, które według Wnoszącej protest potwierdzają naruszenie powyższej zasady. Z drugiej jednak strony, Skarżąca nie przedstawiła równocześnie żadnego dowodu na okoliczność wpływu wspomnianych naruszeń na wynik wyborów. Wskazane dowody zostały powołane wyłącznie na okoliczność badań (w tym ich metodologii i interpretacji uzyskanych wyników) przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze w zakresie naruszeń podczas przeprowadzonych wyborów. Nie odnosiły się one w żadnej mierze do konsekwencji potencjalnych naruszeń dotyczących głosowania (ich wpływu na wynik wyborów), które zgodnie z treścią art. 82 § 1 k.wyb. stanowią podstawę protestu wyborczego. Należy uznać, że powołane w nich okoliczności mogą stanowić wyłącznie pewnego rodzaju wskazówki dla komisji wyborczych, mające na celu usprawnienie przeprowadzenia kolejnych wyborów i poprawę przebiegu głosowania. Takie też znaczenie uzyskanych wyników obserwacji

wyborów dostrzega sama Wnosząca protest, wprost dowodząc, że niewłaściwe funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych miało swe źródło w braku wytycznych i szkoleń ze strony „innych organów”, wśród których wymieniła Krajowe Biuro Wyborcze, Państwową Komisję Wyborczą oraz urzędników wyborczych.

W przypadku protestu wyborczego nie będzie wystarczające powołanie się na ogólny zarzut naruszeń związanych z przebiegiem głosowania, nawet jeżeli dotyczy jednej z ustawowo wymaganych zasad przeprowadzania wyborów. Nie można uznać, że każdorazowe naruszenie przepisów dotyczących głosowania będzie przekładać się na ich wynik. Uwzględniając treść przepisu art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., konieczne jest wykazanie wpływu naruszeń przepisów, dotyczących m.in. głosowania, na wynik wyborów. Zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. od osoby wnoszącej protest należy również wymagać, aby na tę okoliczność przedstawiła lub wskazała stosowne dowody, na których opiera swoje zarzuty. Obowiązek ten nie został tymczasem spełniony przez Skarżącą.

Skarżąca nie wskazuje ponadto do czego sprowadzać miałyby się konkretnie naruszenia w przeprowadzeniu wyborów w okręgu wyborczym nr (...), jak również z jakich powodów nieważny był wybór wskazanych przez nią posłów do Parlamentu Europejskiego. Zasadniczą podstawą złożonego przez nią protestu jest wyłącznie przygotowane przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze badanie ankietowe, przeprowadzone w wybranych lokalach wyborczych na terenie różnych miejscowości.

Niezależnie od powyższej oceny podstaw do wniesienia protestu Sąd Najwyższy dostrzega, że zasadniczym celem zapewnienia tajności głosowania jest przeciwdziałanie działaniom agitacyjnym, polegającym na manifestowaniu dokonanego wyboru i oddziaływaniu na wyborcę ze strony osób trzecich. Nie zostało natomiast wykazane, aby zaobserwowane naruszenia miały taki charakter.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że Skarżąca nie spełniła wymogu wynikającego z przepisu art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb. Z tego powodu, na podstawie przepisu art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., protest powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

