

POSTANOWIENIE

Dnia 25 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Beata Gudowska

w sprawie z protestu wyborczego Ł. B.
przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu
wyборczym nr [...],

przy udziale:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 25 listopada 2015 r.,

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem z 3 listopada 2015 r., które wpłynęło do Sądu Najwyższego 9 listopada 2015 r., Ł. B., kandydat na senatora w okręgu nr [...] (N.), wniósł protest wyborczy na przebieg wyborów do Senatu RP przeprowadzonych 25 października 2015 r. w okręgu nr [...], „z powodu dopuszczenia się określonego Kodeksem Karnym przestępstwa przeciwko wyborom – fałszowania podpisów poparcia pod listami kandydatów na senatora w okręgu nr [...]”.

Wnoszący protest powołał się przy tym na swoje pismo z 18 września 2015 r. skierowane do Państwowej Komisji Wyborczej, podtrzymując wszelkie zastrzeżenia co do przebiegu wyborów do Senatu RP opisane w tym piśmie, w którym wnosił jednocześnie o sprawdzenie autentyczności podpisów poparcia kandydatów na senatorów w okręgu nr [...], w tym numerów PESEL, oraz sprawdzenie konkretnych osób w zakresie ewentualnej możliwości podrobienia ich podpisów. W piśmie tym twierdził też, że ma „powody sądzić, że część wskazanych na listach poparcia wyborców nie podpisywała się pod tymi listami, co oznacza, że ich podpisy zostały podrobione, dokumenty sfałszowane a same wybory będą skażone nieważnością zanim lokale wyborcze zostaną otwarte”. Zdaniem wnoszącego protest, Państwowa Komisja Wyborcza jako instytucja odpowiedzialna za kontrolowanie procedur wyborczych w powyższym zakresie nie wypełniła swoich obowiązków. W związku z tym domagał się od Sądu Najwyższego, aby przeprowadził skrupulatne postępowanie sądowe, m.in. przy udziale Prokuratora Generalnego, przed ostatecznym wypowiedzeniem się na temat ważności wyborów.

Do protestu zostało dołączone pismo Ł.B. do Państwowej Komisji Wyborczej z 18 września 2015 r., w którym wniósł o skrupulatne zweryfikowanie list poparcia kandydatów na senatorów w okręgu nr [...], ponieważ uważa, że mogło dojść do nadużyć ze strony startujących komitetów tym bardziej, że w analogicznej sytuacji w 2011 r. właśnie w tej komisji wyborczej wykryto sfałszowane podpisy.

W odpowiedzi na protest, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej stwierdził, że nie znajduje żadnych podstaw do kwestionowania ustaleń Okręgowej Komisji Wyborczej w N. w zakresie sprawdzania podpisów poparcia dołączonych do poszczególnych zgłoszeń kandydatów na senatora. Okręgowe komisje wyborcze rozpatrywały zgłoszenia kandydatów na senatorów i weryfikowały podpisy poparcia dla zgłoszenia kandydatów na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego oraz na podstawie wiążących te komisje wytycznych zawartych w załączniku do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2015 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych dotyczących przyjmowania zgłoszeń i rejestracji list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej

Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r. (M.P. poz. 918). Zgodnie z przepisami prawa wyborczego, jeżeli okręgowa komisja wyborcza, sprawdzając wykazy podpisów, nie ma uzasadnionych wątpliwości co do ich wiarygodności, sprawdza je w zakresie spełnienia wymogów formalnych określonych w art. 209 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego, tj. w sposób szczegółowo ustalony pkt II. 4 wymienionych wyżej wytycznych. Jak natomiast wynika z art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego, w razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, w tym rejestry wyborców i urzędowe rejestry mieszkańców, a w miarę potrzeby również o wyjaśnienia wyborców. Przepis ten przewiduje zatem możliwość przeprowadzenia przez okręgową komisję wyborczą tego rodzaju postępowania sprawdzającego wyłącznie w razie stwierdzenia przez nią uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej zaznaczył przy tym, że wnoszący protest nie przedstawił żadnego dowodu ani nawet nie uprawdopodobnił, że wykazy podpisów poparcia dla zgłoszenia kandydatów na senatora w okręgu wyborczym nr [x] były sporządzone nieprawidłowo, a jego zarzuty zostały oparte na domysłach i informacjach o nieprawidłowościach mających miejsce w związku z wyborami przeprowadzonymi w 2011 r. Z tego względu Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Stwierdził, że według uregulowań dotyczących zgłaszania kandydatów na senatorów zawartych w art. 263-265a Kodeksu wyborczego (a także w przepisach działu III tego Kodeksu dotyczących wyborów do Sejmu, mających zastosowanie w przypadku wyborów do Senatu na podstawie art. 258 Kodeksu wyborczego), listy zgłoszonych kandydatów na posłów i senatorów podlegają weryfikacji przez okręgowe komisje wyborcze i Państwową Komisję Wyborczą. Zgodnie z art. 218 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego postanowienia okręgowej komisji wyborczej w przedmiocie rejestracji list kandydatów na senatorów podlegają

zaskarżeniu do Państwowej Komisji Wyborczej. Orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej jest niewzruszalne, nie przysługuje od niego środek prawny.

W tym kontekście Prokurator Generalny stwierdził, że w okolicznościach przedstawionej sprawy wnoszącemu protest – jako kandydatowi na senatora – jeszcze przed dniem wyborów przysługiwały środki prawne mające na celu weryfikację list poparcia i wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów, z której to możliwości nie skorzystał. Zatem stosownie do art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego protest powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu. Prokurator Generalny poinformował jednocześnie, że w zakresie ewentualnego popełnienia przestępstwa odpis protestu został przekazany Departamentowi Postępowania Przygotowawczego w celu podjęcia stosownych działań.

Okręgowa Komisja Wyborcza w N. wniosła o uznanie, że zarzuty protestu są bezzasadne i złożyła następujące wyjaśnienia.

Kandydatów na senatorów w okręgu wyborczym nr [...] do Okręgowej Komisji Wyborczej w N. zgłosiły następujące Komitety Wyborcze, przedkładając odpowiednio liczbę podpisów popierających zgłoszonego przez nie kandydata: KW P. – 7.646 podpisów, KW K. – 2.463 podpisy, KW P. RP – 2.352 podpisy oraz KW Wyborców D. – 244 podpisy. Okręgowa Komisja Wyborcza w N. dokonała weryfikacji podpisów i zarejestrowała kandydatów na senatora w okręgu wyborczym nr [x] trzech Komitetów Wyborczych: P., P. RP oraz K., zaś uchwałą z 16 września 2015 r. odmówiła rejestracji kandydata na senatora Ł. B. zgłoszonego przez Komitet Wyborczy Wyborców D. z uwagi na niespełnienie wymogu określonego w art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego. Zarzut braku autentyczności podpisów na listach wyborczych komitetów zgłaszających kandydatów na senatora w okręgu wyborczym nr [x] Okręgowa Komisja Wyborcza w N. oceniła „jako zupełnie gołosłowny, nie poparty żadnymi dowodami ani okolicznościami, które w jakimkolwiek stopniu by go uprawdopodobniały”. W związku z tym uznała, że brak jest jakichkolwiek przesłanek do podjęcia działań w kierunku weryfikacji wykazów podpisów przedłożonych przez Komitety Wyborcze poza procedurą weryfikacji, dokonanej stosownie do powołanej wyżej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z [...] września 2015 r., której wynik odzwierciedlają protokoły badania wykazów

podpisów oraz uchwała Okręgowej Komisji Wyborczej w N. z 16 września 2015 r. w sprawie odmowy rejestracji kandydata na senatora.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Instytucja protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ma podstawy konstytucyjne. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady te zostały określone w przepisach ogólnych art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 1510 ze zm.) oraz – w odniesieniu do wyborów do Sejmu – w art. 241-246, a w odniesieniu do wyborów do Senatu w art. 258 tej ustawy, do których odsyła (w kwestii zasad wnoszenia protestu i trybu jego rozpoznania) art. 83 Kodeksu wyborczego.

Protest wyborczy został zdefiniowany w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego jako protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Takie określenie protestu wyborczego koresponduje z brzmieniem art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego katalog zarzutów, na których można oprzeć protest. Są nimi: 1) dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz 2) naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów.

Przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów w skali kraju, ważność wyborów w okręgu lub wybór określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania, ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów.

Według art. 241 § 1 i 3 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego również w przypadku wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej protest wyborczy

skierowany przeciwko ważności wyborów wymaga zachowania formy pisemnej, a jego treść powinna obejmować sformułowanie zarzutów, o których mowa w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, oraz przedstawienie lub wskazanie dowodów na ich poparcie.

W przypadku merytorycznego rozpoznania protestu (w składzie trzyosobowym w postępowaniu nieprocesowym), Sąd Najwyższy wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu, która zawiera ustalenie co do zasadności zarzutów podniesionych przez wnoszącego protest, a w razie potwierdzenia zasadności tych zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów.

Zgodnie z art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241. Przepis ten odsyła do treści całego art. 241 Kodeksu wyborczego, a zatem do wszystkich jego jednostek redakcyjnych. Należy zatem stwierdzić, że wynikająca z normy prawnej zawartej w art. 243 § 1 zdaniu pierwszym Kodeksu wyborczego 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 Kodeksu wyborczego), został wniesiony z naruszeniem terminu przewidzianego w 241 § 1 ustawy albo nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy protestu, określonych w art. 241 § 3, to jest, gdy wnoszący protest nie formułuje zarzutów odnoszących się do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów, oraz nie przedstawia lub nie wskazuje dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Oceniając protest wniesiony przez Ł.B., Sąd Najwyższy zauważa, że nie zawiera on zarzutów wskazujących na naruszenie w toku wyborów do Senatu RP w okręgu nr [...] w N. konkretnych przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, o czym stanowi art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, albo popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom (jednego z przestępstw wymienionych w art. 248-251 Kodeksu karnego), o czym stanowi art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

Wnoszący protest nie przedstawia bowiem faktów związanych z jego udziałem w wyborach do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych 25 października 2015 r. (faktów dotyczących głosowania a nie kandydowania), nie kwestionuje ustalenia wyników głosowania do Senatu RP w okręgu nr [x] i wyniku wyborów, nie formułuje również zarzutów dotyczących dopuszczenia się przez konkretną osobę (lub osoby) konkretnego przestępstwa (lub przestępstw) przeciwko wyborom określonych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników albo wyników wyborów.

Nie jest wystarczające postawienie ogólnego zarzutu, że doszło do fałszowania podpisów poparcia pod listami innych kandydatów na senatora w okręgu nr [x] (innych niż sam wnoszący protest). W przypadku protestu wyborczego nie chodzi o każde możliwe naruszenie prawa karnego lub prawa wyborczego, a jedynie o takie naruszenie, które odnosi się bezpośrednio do głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyniku wyborów. Wnoszący protest takich zarzutów nie sformułował, nie powołał się bowiem na naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów albo na przestępstwo mające wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyniku wyborów. Jego zarzuty dotyczą dużo wcześniejszej fazy wyborów, a mianowicie fazy zgłaszania kandydatów i weryfikowania podpisów poparcia dla zgłoszonych kandydatów. Sam wnoszący protest nie zdołał zebrać wymaganej liczby podpisów poparcia (wynoszącej co najmniej 2.000), w związku z czym Okręgowa Komisja Wyborcza w N. uchwałą z 16 września 2015 r. odmówiła rejestracji kandydata na senatora Ł. B. z uwagi na niespełnienie wymogu określonego w art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego. Od tej uchwały przysługiwało odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej. Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odmowy rejestracji kandydata na senatora nie podlegają dalszemu zaskarżeniu (w tym do Sądu Najwyższego) – są ostateczne i niewzruszalne.

Ponadto należy zauważyć, że wnoszący protest nie przedstawił ani nie wskazał dowodów, które mogłyby uprawdopodobnić jego twierdzenia. Dowodem takim nie może być wydruk z Internetu tekstu (artykułu) zatytułowanego „Wybory 2011 N.: fałszywe podpisy na listach P. i P.”. Tekst ten (artykuł) dotyczy wyborów

przeprowadzonych w 2011 r. Nie można na jego podstawie wyprowadzać wniosku, że podobne do opisanych w nim zdarzenia miały miejsce cztery lata później w wyborach do Senatu.

W ocenie Sądu Najwyższego, „zarzuty” wnoszącego protest i wspierające je „dowody” nie mieszczą się w przedmiocie protestu, określonym w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, ponieważ sprowadzają się one jedynie do hipotetycznego, subiektywnego założenia o jakichś nieprawidłowościach wyborczych. Sąd Najwyższy wielokrotnie przyjmował zaś, że protest wyborczy, w którym nie przedstawiono konkretnych zarzutów naruszeń prawa wyborczego dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów ani nie wskazano dowodów na poparcie zarzutów, pozostawia się bez dalszego biegu jako niemieszczący się w przedmiotowych granicach protestu bez wzywania do uszczegółowienia zarzutów lub wskazania dowodów (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 5 grudnia 2007 r., III SW 63/07, OSNP 2008 nr 15-16, poz. 246 oraz z 8 listopada 2001 r., III SW 128/01, z 12 października 2000 r., III SW 17/00, z 18 października 2001 r., III SW 23/01, czy z 16 października 2000 r., III SW 52/00, niepublikowane). Ze względu na analogiczny sposób uregulowania instytucji protestu wyborczego orzeczenia te zachowały w pełni aktualność także w obecnym stanie prawnym.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy uznał, że protest Ł.B. nie odpowiada warunkom określonym w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, w związku z czym, z mocy art. 243 § 1 tej ustawy, należało pozostawić go bez dalszego biegu.