

## POSTANOWIENIE

Dnia 17 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Romualda Spyt

w sprawie z protestu wyborczego A. F. S.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,  
przy udziale:

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

2) Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 czerwca 2014 r.,

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

A. F. S. wniosła protest „przeciw uniemożliwieniu jej wzięcia udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 25 maja 2014 r.”.

Wnosząca protest podała, że w dniu wyborów do Parlamentu Europejskiego była na wycieczce we L., gdzie zamierzała głosować. Przed wyjazdem uzyskała zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów wydane przez Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta w W.. Od pracownika tego wydziału otrzymała informację, że będzie mogła głosować w Konsulacie RP. O braku obwodu wyborczego we L. nie zostali poinformowani pozostali uczestnicy wycieczki, między innymi z K., a „urzędnicy komisji wyborczej” zapewnili ich o

możliwości głosowania we L.. Dopiero w dniu wyborów wnosząca protest dowiedziała się, że jedyny punkt wyborczy na Ukrainie znajduje się w K.. Pracownik Konsulatu RP we L. udzielił informacji, że najbliższy punkt wyborczy znajduje się w K. oraz że punkt wyborczy w Konsulacie RP we L. nie został otwarty w związku z sytuacją na Ukrainie i „z uwagi na brak możliwości zapewnienia bezpieczeństwa”. W ocenie wnoszącej protest sytuacja we L. była stabilna, panował całkowity spokój i dlatego władze Polski bezpodstawnie zdecydowały o nieotwieraniu lokalu wyborczego w tym mieście, w którym pracuje wielu Polaków (z pracownikami konsulatu włącznie) oraz do którego przyjeżdżają liczni turyści z Polski. Odpowiedni urzędnicy w Polsce, wydający zaświadczenia o prawie do głosowania, nie informowali osób wyjeżdżających do L. o podjętych decyzjach. Wnosząca protest podniosła, że miało miejsce celowe utrudnianie, a nawet uniemożliwienie, wzięcia udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu na podstawie art. 243 § 1 w związku z art. 82 § 1 w związku z art. 336 Kodeksu wyborczego. Zdaniem Komisji, wnosząca protest nie sformułowała w nim zarzutów, o jakich mowa w art. 82 Kodeksu wyborczego. W proteście przedstawiono zarzuty uniemożliwienia wzięcia udziału w głosowaniu w związku z nieutworzeniem obwodu głosowania we L. oraz wprowadzenia wyborcy w błąd co do możliwości takiego głosowania przez urzędnika Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta w W. Tymczasem, zgodnie z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Wnosząca protest nie formułuje w nim zarzutów tego rodzaju. Protest nie spełnia zatem wymagań formalnych.

Odnosząc się szczegółowo do zarzutów protestu, Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że stosownie do art. 14 § 2 Kodeksu wyborczego obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą tworzy, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określając ich liczbę oraz siedziby obwodowych komisji wyborczych. W trakcie prac nad projektem rozporządzenia Ministra Spraw

Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli polskich przebywających za granicą Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Ministra Spraw Zagranicznych o szczegółowe wyjaśnienia dotyczące zmniejszenia liczby obwodów głosowania za granicą. Po uzyskaniu wyjaśnień Komisja negatywnie zaopiniowała pierwotny projekt rozporządzenia w tej sprawie. W związku z tym, podczas posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 7 kwietnia 2014 r. doszło do spotkania w tej sprawie przedstawicieli Komisji i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Podczas spotkania przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych poinformował o zmniejszeniu liczby obwodów na Ukrainie – z siedmiu do jednego (tylko w K.) ze względu na bardzo napiętą sytuację i obawę o bezpieczeństwo głosujących oraz członków komisji wyborczych. Podkreślono, że na Ukrainie jest dużo broni, mogą być akty przemocy, różne prowokacje; lokale wyborcze są oznakowane, widoczne i choćby z tego powodu są łatwe do atakowania. Przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej zwracali uwagę na nieutworzenie żadnego obwodu we L., gdzie przebywa duża liczba obywateli polskich. Przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych, odnosząc się do tej kwestii, podkreślił, że w obecnej sytuacji politycznej nie ma pewności co do możliwości zabezpieczenia lokali wyborczych i głosujących. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła do wiadomości wyjaśnienia złożone przez przedstawicieli Ministra Spraw Zagranicznych dotyczące ograniczenia do jednego obwodów głosowania tworzonych na Ukrainie, ze względu na brak możliwości zapewnienia bezpieczeństwa głosującym i komisjom wyborczym.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła również, że rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli polskich przebywających za granicą zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 22 kwietnia 2014 r., poz. 509, a zatem na ponad miesiąc przed wyborami. Rozporządzenie to, w tym także informacja o utworzeniu tylko jednego obwodu głosowania na Ukrainie (w K.), było dostępne m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej. Ponadto, stosownie do art. 16 § 3

Kodeksu wyborczego, konsul podaje, w formie obwieszczenia, do wiadomości wyborców, najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów informację m.in. o numerach oraz granicach obwodów głosowania utworzonych za granicą, a także o wyznaczonych siedzibach obwodowych komisji wyborczych. Taka informacja została zamieszczona na stronie internetowej Ambasady RP w K.. Uzyskanie rzetelnej informacji o obwodach głosowania utworzonych za granicą nie sprawiało wyborcom żadnych trudności, gdyż informacja ta podana była do publicznej wiadomości odpowiednio wcześniej. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła przy tym uwagę, że ewentualny brak możliwości wzięcia udziału w głosowaniu wynika w tym przypadku z braku wiedzy wyborcy na temat obwodów głosowania utworzonych za granicą, nie zaś z celowego utrudniania, a nawet uniemożliwienia wzięcia udziału w głosowaniu przez organy Państwa, jak podano w proteście. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej zarzuty zawarte w proteście są merytorycznie nieuzasadnione i oczywiście bezzasadne.

Prokurator Generalny, zajmując stanowisko co do zasadności protestu wyborczego, wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu na podstawie art. 241 § 3 w związku z art. 336 Kodeksu wyborczego. W ocenie Prokuratora Generalnego, podniesione w proteście zarzuty nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym protestu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony 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 wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Na podstawie art. 336 Kodeksu wyborczego do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia

ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246 tej ustawy.

Zgodnie z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Zarzuty powinny nawiązywać do przedmiotu (przesłanek) protestu, czyli do treści art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego. Według art. 243 § 1 Kodeksu, Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 Kodeksu.

Ze względu na treść złożonego protestu wyborczego należy przyjąć, że wnosząca protest zarzuca w nim uniemożliwienie jej wzięcia udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, na skutek niepoinformowania jej o właściwym obwodzie głosowania za granicą oraz zaniechania polskich władz utworzenia we L. obwodowej komisji wyborczej, chociaż w mieście tym pracuje wielu obywateli polskich i odwiedza je wielu turystów z Polski.

Przyjmując za prawdziwe twierdzenia zawarte w proteście (co do poinformowania wnoszącej protest przez pracownika Urzędu Miasta we W. o możliwości głosowania w Konsulacie RP we L., podczas gdy we L. nie została utworzona obwodowa komisja wyborcza), należy stwierdzić, że sformułowane w nim zarzuty wykraczają poza przedmiot protestu wyborczego określony w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego. Wnosząca protest nie została pozbawiona możliwości wzięcia udziału w głosowaniu na skutek dopuszczenia się przestępstwa przeciw wyborom albo naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania czy też innych zaniechań polskich władz, lecz na skutek własnych zaniedbań. Nie została przez to pozbawiona czynnego prawa wyborczego – prawo to jej przysługiwało, a nie mogła z niego skorzystać z przyczyn leżących po jej stronie.

Złożony protest wyborczy może stać się przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy, jeżeli spełnia wymagania przewidziane w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, to znaczy jest 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 albo naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Wniesiony przez A. F. S. protest wyborczy nie mieści się w przedmiotowym zakresie protestu wyborczego, ponieważ sformułowany w proteście zarzut nie dotyczy kwestii, które mogą stanowić przedmiot protestu.

Wnosząca protest nie powołuje się na przestępstwo przeciw wyborom (art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego). Nie powołuje się również na tego rodzaju naruszenia Kodeksu wyborczego, które mogłyby być zakwalifikowane jako naruszenie przepisów dotyczących głosowania (art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego). Chociaż w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów z 18 października 2012 r., III SW 4/12 (OSNP 2013 nr 5-6, poz. 70) Sąd Najwyższy przyjął, że zakresu przedmiotowego protestu nie można ograniczać jedynie do tych przepisów, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania, to jednak zarzuty naruszenia przepisów dotyczących głosowania nie mogą odnosić się do tak odległych kwestii związanych z głosowaniem jak niezadowolenie wyborców z usytuowania siedzib obwodowych komisji wyborczych i obwodów głosowania utworzonych za granicą.

Obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą tworzy, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określając ich liczbę oraz siedziby obwodowych komisji wyborczych (art. 14 Kodeksu wyborczego). W wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 25 maja 2014 r. został utworzony na Ukrainie (jeden) obwód głosowania – nr [...] w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w K. (załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli polskich przebywających za granicą – Dz.U. 2014 r., poz. 509). Informacje o utworzeniu obwodów głosowania za granicą były dostępne na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ambasady RP w K.. Gdyby składająca protest wyborczy zapoznała się z informacjami dostępnymi na stronach internetowych wymienionych organów

państwa, w szczególności z informacją Państwowej Komisji Wyborczej z 27 stycznia 2014 r. nr ZPOW-003-9/14 dotyczącą warunków udziału obywateli polskich w głosowaniu w obwodach głosowania utworzonych za granicą, a nie poprzestała jedynie na uzyskaniu informacji od bliżej nieokreślonej osoby co do możliwości głosowania we L., to mogłaby wziąć udział w głosowaniu – albo udać się w dniu głosowania do K., albo powrócić tego dnia ze L. na terytorium Polski, albo opóźnić swój wyjazd na Ukrainę (na czas po wyborach).

Skoro złożony protest wyborczy nie został oparty na zarzucie mogącym stanowić jego przedmiot zgodnie z art. 82 § 1 pkt 1 lub 2 Kodeksu wyborczego i jednocześnie dla uzasadnienia sformułowanych zarzutów składająca protest nie przedstawiła dowodów (poza własnymi oświadczeniami), to istniały podstawy do pozostawienia go bez dalszego biegu z mocy art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego.

Podniesione przez wnoszącą protest zarzuty nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym protestu wyborczego, nie wskazują bowiem na dopuszczenie się przez jakąkolwiek osobę przestępstwa przeciwko wyborom ani też na naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. W szczególności za wyczerpujące przesłanki określone w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego nie może być uznane ewentualne udzielenie błędnej informacji przez niezidentyfikowanego pracownika Urzędu Miasta we W. o możliwości głosowania w Konsulacie RP we L. Udział w wyborach jest świadomym aktem wyborcy, który – wiedząc o tym, że nie będzie mógł głosować w miejscu swojego stałego zamieszkania (zameldowania) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – powinien się odpowiednio przygotować do głosowania w innym miejscu, choćby przez uzyskanie wiarygodnej, rzetelnej informacji z wiarygodnego źródła, którym są przede wszystkim odpowiednie regulacje prawne dostępne dla wszystkich zainteresowanych na stronach internetowych odpowiednich organów państwa (urzędów).

Z tych względów na podstawie na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego orzeczono jak w sentencji.