

Postanowienie z dnia 8 lipca 2009 r.

III SW 17/09

W sprawie z protestu wyborczego Sąd Najwyższy nie rozstrzyga, w jaki sposób należałoby ukształtować zasady głosowania osób niepełnosprawnych (niewidomych), aby zrealizować zasadę tajności.

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Zbigniew Korzeniowski.

Sąd Najwyższym po rozpoznaniu w dniu 8 lipca 2009 r. sprawy z protestu Rafała K. przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

p o s t a n o w i ł:

wydać opinię, że zarzuty protestu nie są uzasadnione.

U z a s a d n i e n i e

Pismem z 17 czerwca 2009 r. Rafał K. wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w Okręgu Wyborczym Nr 4 w Warszawie I, zarzucając naruszenie art. 2 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego i domagając się unieważnienia wyborów w tym Okręgu.

Zarzut naruszenia art. 2 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego wnoszący protest uzasadnił pozbawieniem osób niewidomych prawa oddania głosu w głosowaniu tajnym, tj. bez udziału osób trzecich.

W uzasadnieniu protestu podniesiono, iż mimo deklaracji zawartej w art. 2 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, że wybory są „wolne, powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne oraz przeprowadzane w głosowaniu tajnym”, w wyborach przeprowadzonych 7 czerwca 2009 r. nie zapewniono możliwości oddania głosu osobom niewidomym w głosowaniu tajnym. Nie jest bowiem głosowaniem tajnym głosowanie osoby niewidomej przy pomocy osób trzecich. Istotą tajności głosowania jest to, że tylko osoba, która oddaje głos, dysponuje wiedzą, w jaki spo-

sób (na kogo) głosowała. Osoby niewidome *de facto* zostały pozbawione takiej możliwości, gdyż nie zostały im stworzone warunki głosowania, które zapewniłyby oddanie głosu faktycznie w głosowaniu tajnym, czyli bez udziału osób trzecich. Powołując się na zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP), wnoszący protest wyborczy wyraził pogląd, że osoby niewidome zostały pozbawione prawa oddania głosu w głosowaniu tajnym (bez udziału lub pomocy osób trzecich), co stanowi ich dyskryminację i nierówne traktowanie jako obywateli przez władze publiczne. Również Państwowa Komisja Wyborcza nie dołożyła należytej staranności w zapewnieniu osobom niewidomym oddania głosu w głosowaniu tajnym, bez udziału osób trzecich. Zdaniem wnoszącego protest wyborczy, licznej grupie wyborców uniemożliwiono skorzystanie z prawa oddania głosu w głosowaniu tajnym, co łamie podstawowe standardy państwa prawnego. Nie można bowiem wykluczyć, że w skali całego kraju zdarzyły się przypadki pomocy w oddaniu głosu osobom niewidomym przez członków komisji. Biorąc pod uwagę liczbę osób niewidomych w Polsce oraz fakt, że wiele z tych osób nie miało do kogo zwrócić się z prośbą o pomoc w oddaniu głosu, wpływ opisanego sytuacji na ostateczny wynik wyborów w Okręgu Wyborczym Nr 4 w Warszawie I mógł być istotny. Według opinii wnoszącego protest, pozbawienie osób niewidomych prawa oddania głosu w głosowaniu tajnym (bez udziału osób trzecich) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 7 czerwca 2009 r. jest faktem powszechnie znanym, rozpowszechnionym za pośrednictwem środków masowego przekazu, a fakty powszechnie znane nie wymagają dowodu (art. 288 § 1 k.p.c.).

Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła stanowisko, że protest powinien zostać oddalony. Wyjaśniła, że działa na podstawie i w granicach prawa. Przepisy rozdziału 13 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz mające zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego (na podstawie art. 109 tej Ordynacji) przepisy art. 61-66 i art. 69 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej precyzyjnie regulują procedurę głosowania. W szczególności art. 69 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania. Pomoc ta może polegać również na postawieniu na karcie do głosowania znaku „X” zgodnie z wolą wyborcy. Ustawodawca przewidział zatem procedurę umożliwiającą wzięcie udziału w głosowaniu przez osoby niepełnosprawne, w tym również niewidome. W celu zapewnienia tajności głosowania

ustawodawca wykluczył możliwość udzielenia pomocy przez członków organów wyborczych - członków komisji wyborczych oraz przedstawicieli podmiotów zainteresowanych wynikiem wyborów - mężów zaufania, reprezentujących komitety wyborcze. Powołane ustawy (ordynacje wyborcze) nie przewidują żadnych innych ułatwień w głosowaniu dla osób niewidomych; nie przewidują w szczególności możliwości drukowania kart do głosowania sporządzonych alfabetem Braille'a ani delegacji dla Państwowej Komisji Wyborczej do ustalenia wzoru sporządzonych tym alfabetem nakładek na karty do głosowania.

Prokurator Generalny w swoim pisemnym stanowisku wniósł o wydanie przez Sąd Najwyższy postanowienia zawierającego opinię, że protest - zarzucający naruszenie przez Komisję Wyborczą w Okręgu Wyborczym Nr 4 w Warszawie I art. 2 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego - nie został wniesiony przez uprawnioną osobę, a ponadto nie jest poparty konkretnymi dowodami świadczącymi o naruszeniu praw podmiotowych wnoszącego protest, co powinno prowadzić do pozostawienia protestu bez dalszego biegu. Prokurator Generalny podniósł, że wnoszący protest nie udowodnił, że jego nazwisko było umieszczone w dniu wyborów w spisie wyborców oraz tego, że jego prawa zostały naruszone w sposób opisany w proteście. Przedstawionego przez niego zaświadczenia o zameldowaniu nie można utożsamiać z umieszczeniem go w spisie wyborców. Ponadto w proteście brak jest informacji o tym, czy wnoszący protest jest osobą niewidomą i czy to jego prawa zostały naruszone w sposób opisany w proteście. Zdaniem Prokuratora Generalnego, powoływanie się przez wnoszącego protest na naruszenie prawa do głosowania wszystkich osób niewidomych jest nieuprawnione, gdyż składający protest nie wykazał legitymacji do działania w ich imieniu (na ich rzecz) i reprezentowania kręgu osób bliżej nieokreślonych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 25 poz. 219 ze zm., powoływanej dalej jako „Ordynacja wyborcza”), przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi posła do Parlamentu Europejskiego może być wniesiony protest z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustale-

nie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Zgodnie z art. 135 ust. 2 Ordynacji wyborczej, protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła do Parlamentu Europejskiego może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Prokurator Generalny zakwestionował legitymację wnoszącego protest, podnosząc, że nie udowodnił on, aby jego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców, a złożone przez niego zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały w Warszawie pod adresem wskazanym w zaświadczeniu nie może być utożsamiane z zaświadczeniem o umieszczeniu go w spisie wyborców.

Odnosząc się do tego zarzutu Prokuratora Generalnego, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że wnoszący protest złożył oświadczenie, iż w dniu wyborów przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r. jego nazwisko było umieszczone w spisie wyborców Obwodowej Komisji Wyborczej Nr 375 w Warszawie. Sąd Najwyższy uznał to oświadczenie za wystarczające do przyjęcia legitymacji wnoszącego protest. Według art. 137 ust. 1 Ordynacji wyborczej, Sąd Najwyższy rozpatruje protest wyborczy w składzie trzech sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Jednocześnie art. 170 Ordynacji wyborczej stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o postępowaniu nieprocesowym przed sądami, stosuje się w nim przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Zgodnie z art. 3 k.p.c., strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody. Przy ocenie legitymacji wnoszącego protest Sąd Najwyższy uznał za wystarczające poprzestanie na jego oświadczeniu, że w dniu wyborów jego nazwisko było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr 375 w Warszawie) na obszarze danego okręgu wyborczego (w Okręgu Wyborczym Nr 4 w Warszawie I). Wnoszący protest miał bowiem ustawowy obowiązek (art. 3 k.p.c.) złożyć zgodnie z prawdą wyjaśnienie co do istotnej okoliczności dotyczącej spełnienia przez niego warunków przewidzianych w art. 135 ust. 2 Ordynacji i należy założyć, że ten ustawowy obowiązek wypełnił.

Prokurator Generalny zakwestionował legitymację wnoszącego protest również z tej przyczyny, że w żadnym miejscu swojego pisma nie zamieścił on informacji co do tego, czy sam jest osobą niewidomą i czy to jego prawa zostały naruszone w sposób opisany w proteście. Zdaniem Prokuratora Generalnego, powoływanie się przez wnoszącego protest na naruszenie prawa do głosowania wszystkich osób niewidomych jest nieuprawnione, ponieważ składający protest nie wykazał legitymacji do działania w ich imieniu (na ich rzecz) i reprezentowania w postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia protestu kręgu osób bliżej nieokreślonych.

W postępowaniu dotyczącym protestów wyborczych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym (art. 137 ust. 1 w związku z art. 170 Ordynacji wyborczej). Mogłoby to sugerować, że do legitymacji procesowej wnoszącego protest powinno się stosować art. 510 k.p.c., co oznaczałoby konieczność poszukiwania po jego stronie interesu prawnego do wniesienia protestu - interesu rozumianego w ten sposób, że protest wyborczy może wnieść tylko ten, czyich praw bezpośrednio dotyczy wynik postępowania. Takie rozumienie legitymacji procesowej jest jednak niemożliwe. Stosowanie przy rozpoznawaniu protestów wyborczych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nie oznacza, że mamy do czynienia ze sprawą cywilną. Sprawy z protestów wyborczych są sprawami *par excellence* publicznymi. Poszukiwanie po stronie wnoszącego protest interesu prawnego powinno uwzględniać podstawowe założenie, że przeprowadzenie uczciwych wyborów leży w interesie każdego wyborcy uprawnionego do głosowania. Ponadto sama Ordynacja wyborcza nie stawia takich ograniczeń co do legitymacji, jakie można byłoby wyprowadzić z art. 510 k.p.c. w odniesieniu do sprawy cywilnej, wyraźnie przewidując, że protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła do Parlamentu Europejskiego może wnieść wyborca (każdy wyborca), którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (art. 135 ust. 2 Ordynacji). Ograniczenie możliwości wniesienia protestu wyborczego nie jest więc podmiotowe, a dotyczy przedmiotu protestu, który musi być oparty na ustawowej podstawie. Jedną z podstaw protestu wyborczego stanowi naruszenie przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art. 134 ust. 1 pkt 2 Ordynacji). Ordynacja wyborcza nie stawia przy tym warunku, aby było to naruszenie dotyczące bezpośrednio praw osoby wnoszącej protest, chociaż z orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego protestów wybor-

czych wynika, że często - choć nie zawsze - wnoszący protest powołują się na naruszenie przepisów ustawy odnoszące się bezpośrednio do ich praw. Z tych powodów okoliczność, czy wnoszący protest w rozpoznawanej sprawie sam jest osobą niewidomą i czy to jego prawa zostały naruszone w sposób opisany w proteście, nie miała decydującego znaczenia. Faktycznie, w proteście w żadnym miejscu nie ujawniono, czy sam wnoszący protest jest osobą niewidomą. Wnoszący protest powołał się natomiast na znane mu z przekazów medialnych informacje o naruszeniach art. 2 ust. 1 Ordynacji wyborczej, polegających na pozbawieniu osób niewidomych prawa oddania głosu w głosowaniu tajnym, rozumianym jako oddanie głosu bez udziału (bez pomocy) osób trzecich. W ocenie Sądu Najwyższego, w składzie rozpoznającym niniejszy protest wyborczy, było to wystarczające do przyjęcia istnienia po stronie wnoszącego protest legitymacji do jego wniesienia - niezależnie od tego, czy sam jest osobą niewidomą.

Nie oznacza to jednak, że protest jest uzasadniony.

Jak już podniesiono, podstawę protestu wyborczego może stanowić dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów albo naruszenie przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Regulacja ta wyznacza zakres kognicji Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych. Innymi słowy Sąd Najwyższy bada jedynie, czy doszło do przestępstwa mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów ewentualnie czy naruszono przepisy ustawy dotyczące głosowania, ustalenia jego wyników lub wyników wyborów.

W Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego nie zostały uregulowane zasady dotyczące głosowania przez wyborców niepełnosprawnych, w szczególności przez wyborców niewidomych. W związku z tym na podstawie art. 109 ustawy stosuje się przepisy art. 61-66 i 69 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Norma art. 69 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje możliwość udzielenia wyborcy niepełnosprawnemu pomocy w głosowaniu przez inną osobę. Może się to odbyć wyłącznie na prośbę wyborcy niepełnosprawnego (pomoc innej osoby nie może mu być przez kogokolwiek narzucona). Sam wyborca niepełnosprawny określa granice tej

pomocy. Decyzja o tym sposobie głosowania - z pomocą innej osoby - jest pozostawiona wyborcy niepełnosprawnemu. Może on poprosić o pomoc osobę bliską (na przykład członka rodziny, partnera życiowego, osobę zaprzyjaźnioną) albo osobę obcą godną zaufania (z wyłączeniem jednak członków komisji wyborczych i mężów zaufania). Biorąc pod uwagę treść normatywną art. 69 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej należy stwierdzić, że prawo wyborcze zapewnia realną możliwość udziału w głosowaniu i oddania głosu przez osobę niewidomą. Ustawodawca przewidział szczególny tryb, dzięki któremu takie osoby mogą uczestniczyć w głosowaniu i oddać głos.

W proteście wyborczym stanowiącym przedmiot rozpoznania w niniejszej sprawie nie zostały przedstawione jakiegokolwiek argumenty, które mogłyby podważać zaufanie do zgodnych z prawem i podjętych w granicach prawa działań Państwowej Komisji Wyborczej. Formułując pod adresem Komisji zarzut niedołożenia należytej staranności, wnoszący protest nie próbuje nawet ogólnie opisać wzorca należytej staranności, jakiej powinna - jego zdaniem - dochować Państwowa Komisja Wyborcza w odniesieniu do udziału w głosowaniu osób niepełnosprawnych; nie precyzuje, w jaki sposób Państwowa Komisja Wyborcza mogła - w granicach obowiązującego prawa - zapewnić osobom niewidomym udział w głosowaniu tajnym, rozumianym przez wnoszącego protest jako głosowanie bez udziału osób trzecich.

Procedura głosowania wyborców niepełnosprawnych przewidziana w art. 69 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej została oceniona przez wnoszącego protest krytycznie, w związku z restrykcyjnie przez niego rozumianą zasadą tajności głosowania. Zarzuty, jakie formułuje wnoszący protest, mają w istocie charakter postulatów pod adresem ustawodawcy. Sąd Najwyższy nie jest władny rozstrzygać, w jaki sposób należałoby ukształtować zasady głosowania osób niepełnosprawnych, aby były one zgodne z oczekiwaniami skarżącego co do stopnia realizacji zasady tajności. Z punktu widzenia podstaw protestu (art. 134 ust. 1 pkt 2 Ordynacji wyborczej) istotne jest jedynie to, że przepisy Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (na podstawie odpowiednio stosowanej Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej) przewidują możliwość głosowania dla osób niepełnosprawnych. Przepisy te nie zostały naruszone, a przynajmniej w treści protestu nie sposób się doszukać twierdzenia o takim naruszeniu. Nie ma bowiem dowodów na to, że w jakiegokolwiek obwodowej komisji wyborczej w Okręgu Wyborczym Nr 4 w Warszawie I

uniemożliwiono osobom niepełnosprawnym (niewidomym) głosowanie z udziałem osoby pomagającej w głosowaniu albo że w akt głosowania ingerowały osoby ustawowo wyłączone z możliwości udzielenia pomocy (członkowie komisji wyborczych, mężowie zaufania). Teza wnoszącego protest, że nie można wykluczyć, iż w skali całego kraju nie zdarzyły się przypadki pomocy w oddaniu głosu osobom niewidomym przez członków komisji wyborczych, jest wyłącznie spekulacją.

Ewentualna zmiana regulacji zawartych w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (podobnie jak w innych ordynacjach wyborczych), dotyczących głosowania osób niepełnosprawnych (w tym osób niewidomych), należy do ustawodawcy. Nie jest rolą i zadaniem Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie, w jaki sposób można ustawowo ukształtować zasady udziału w wyborach osób niepełnosprawnych (w tym osób niewidzących), aby nie musiały im pomagać w akcie głosowania osoby trzecie: czy powinno być to głosowanie z wykorzystaniem Internetu, za pośrednictwem poczty, czy dopuszczalne z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych byłoby głosowanie przez pełnomocnika, i czy w ogóle takie zmiany w Ordynacjach wyborczych są konieczne. Dostrzegając wagę problemu zapewnienia wyborcom niepełnosprawnym udziału w głosowaniu, udziału spełniającego wymagania prawa wyborczego (Konstytucji i ustaw), Sąd Najwyższy nie może uznać sugestii dotyczących zapewnienia osobom niewidzącym innej formy udziału w głosowaniu niż obecnie przewidziana prawem wyborczym - bez jakiegokolwiek udziału (pomocy) innych osób - za uzasadnioną podstawę protestu wyborczego.

W związku z tym Sąd Najwyższy wyraził opinię o niezasadności protestu.

=====