

UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2013 roku wnioskodawczyni, A. P. wniosła protest wyborczy dotyczący ważności referendum lokalnego o odwołanie przed upływem kadencji, Prezydenta (...) W. H. W., które zostało przeprowadzone w W. w dniu 13 października 2013 roku.

Zarzuty protestu sprowadzały się do dwóch zagadnień: zdaniem skarżącej w dniu 9 października 2013 roku Państwowa Komisja Wyborcza opublikowała komunikat, w którym powołując się na art. 29 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym zakazała w ramach ciszy referendalnej „zachęcania lub zniechęcania do wzięcia udziału w głosowaniu”, zakazała dziennikarzom dokonującym relacji z imprez i wydarzeń w dniu referendum jakichkolwiek odniesień do referendum, a mediom elektronicznym emitowania w trakcie ciszy referendalnej rozmów z ekspertami i publicystami o idei referendum pod rygorem odpowiedzialności z kodeksu wykroczeń, co skutecznie ograniczyło dyskusję o prawach obywateli do udziału w referendum lokalnym czym zdaniem skarżącej naruszyła art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Drugi zarzut dotyczył powołania przez Radę Miasta (...) W. w sposób nieuprawniony i w sposób nieprzewidziany w przepisach prawa odrębnych obwodów do głosowania, co wobec zakazu mówienia o referendum i braku informacji na jego temat mogło wywołać chaos wśród osób uprawnionych do głosowania, które nie wiedziały, gdzie znajdują się właściwe dla nich komisje referendalne, czy są nimi komisje referendalne dotyczące stałych obwodów wyborczych czy odrębnych.

W uzasadnieniu zarzutów protestu wnioskodawczyni podała, że zgodnie z przepisami ustawy o referendum lokalnym zabroniona jest agitacja w związku z referendum, jednak nie w ten sposób, że zabronione jest zachęcanie osób uprawnionych do udziału w referendum, ponieważ zachęcanie obywateli do skorzystania ze swoich konstytucyjnych praw nie może być zakazane, ale jest powinnością organów państwowych. Wnioskodawczyni wskazała, że zakaz informowania obywateli o ich konstytucyjnym prawie wzięcia udziału w referendum stanowił nadinterpretację prawa dokonaną przez Państwową Komisję Wyborczą, co doprowadziło to do tego, że obywatele nie byli odpowiednio informowani o adresach obwodowych komisji referendalnych oraz o godzinach referendum. W opinii wnioskodawczyni nie mogło stanowić złamania zakazu agitacji informowanie o frekwencji wyborczej podczas trwania referendum oraz mogło mieć wpływ na to, że osoby uprawnione do głosowania nie wzięły w nich udziału. Wnioskodawczyni podniosła, że zakazy zawarte w komunikacie z dnia 9 października 2013 roku nie należały do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i były naruszeniem władzy.

Odnosnie drugiego z zarzutów powódka wskazała, że ustawa o referendum lokalnym nie daje możliwości utworzenia odrębnych obwodów do głosowania, więc referendum powinno odbyć się jedynie w stałych obwodach do głosowania. Zarzuciła ponadto, że odrębne obwody do głosowania zostały powołane po ustawowym terminie.

W odpowiedzi na protest Komisarz Wyborczy w W. oraz Przewodniczący Komisji Obwodowej nr (...) w W. wniesli o oddalenie protestu.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 13 października 2013 roku odbyło się w W. referendum lokalne w sprawie odwołania Prezydenta Miasta H. W. przed upływem kadencji. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 9 października 2013 roku opublikowała komunikat dotyczący tzw. ciszy referendalnej. Wskazała w nim, że kampania referendalna kończy się na 24 godziny przed głosowaniem i w tym czasie trwa tzw. cisza referendalna, podczas której, zgodnie z art. 29 ust 3 ustawy o referendum lokalnym, niedopuszczalna jest agitacja w związku z referendum. W tym okresie nie można prezentować opinii oraz informacji, które mogłyby wywierać wpływ na osoby uprawnione do udziału w referendum zarówno co do głosowania w określony sposób, jak również co do ich udziału lub niewzięcia udziału w głosowaniu. PKW podała, że w jej opinii w okresie ciszy referendalnej niedopuszczalne jest:

1. informowanie o frekwencji w trakcie głosowania;
2. zachęcanie lub zniechęcanie do wzięcia udziału w głosowaniu oraz że nie można relacjonować w relacjach medialnych nie może być odniesień do referendum;
3. prezentowanie wypowiedzi osób głosujących, w których zachęcają one do wzięcia udziału w głosowaniu;
4. prezentowanie wypowiedzi osób opowiadających się za udziałem w referendum lub nawołujących do niebrania udziału w referendum;
5. informowanie o genezie referendum.

Za naruszenie ciszy wyborczej mogą być również uznane relacje wydarzeń, w których są zawarte odniesienia do referendum oraz emitowanie w trakcie ciszy rozmów z ekspertami i publicystami o idei referendum. PKW zaznaczyła, że opinia ta nie ma charakteru wiążącego. We wskazanym oświadczeniu PKW przypomniała ponadto, że w zgodzie z art. 69 w zw. z art. 74 ustawy o referendum lokalnym naruszenie tzw. ciszy referendalnej stanowi wykroczenie, natomiast zgodnie z art. 70 powołanej ustawy podawanie do publicznej wiadomości w okresie ciszy wyników badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyników referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania, stanowi przestępstwo. Zaznaczyła ponadto, że rozstrzygnięcie czy w danej sprawie doszło do popełnienia czynu zabronionego należy do właściwości organów ścigania i sądów nie zaś do organów wyborczych (k.43).

We wniosku skierowanym do Komisarza Wyborczego w W. z dnia 17 września 2013 roku PKW wskazała, że w opinii PKW w obecnym stanie prawnym w referendum lokalnym głosowanie przeprowadza się nie tylko w stałych obwodach utworzonych na podstawie przepisów ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw, ale także w odrębnych obwodach głosowania to znaczy w jednostkach, w których w dniu głosowania będzie przebywać co najmniej 15 wyborców ujętych w rejestrze wyborców danej gminy. PKW stwierdziła, że wynika to z konstytucyjnego prawa obywateli do udziału w wyborach i referendum (k.40).

PKW zaleciła Komisarzowi Wyborczemu w ramach jego kompetencji podjęcie działań wobec jednostki samorządu terytorialnego, które pozwoliłyby na utworzenie odrębnych obwodów głosowania, uwzględniając bieg kalendarza wyborczego (k. 41).

Realizując powyższe zalecenie postanowieniem nr 31/13 z dnia 19 września Komisarz Wyborczy w W. wezwał Radę (...) W. do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia odrębnych obwodów głosowania w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych znajdujących się na obszarze Miasta (...)W. w terminie do 23 września 2013 roku (k. 44).

W dniu 19 września 2013 roku (...) (...) W. wydała Uchwałę nr (...) zgodnie z którą utworzono odrębne obwody do głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karanych i aresztach śledczych (k.46).

Sąd zważył, co następuje:

Protest podlega oddaleniu.

Zgodnie z art. 66 ust 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn.zm). w terminie 7 dni od dnia podania wyników referendum do wiadomości publicznej w sposób, o którym mowa w art. 63 ust. 2, każdy uprawniony do wzięcia w nim udziału mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego może wnieść protest, jeżeli dopuszczono się naruszenia przepisów ustawy, a naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum.

W myśl ust 3 powyższego artykułu sąd okręgowy rozpatruje protest w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia protestu z udziałem wnoszącego protest i przedstawiciela właściwej terytorialnej komisji, a jeżeli protest dotyczy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego - również z udziałem komisarza wyborczego.

Wnioskodawczyni wniosła protest w ustawowym terminie (oficjalne wyniki referendum zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) w dniu 15 października 2013 roku) oraz spełniła wymogi formalne dotyczące treści i formy protestu oraz osoby wnoszącego (art. 82 i 392 Kodeksu wyborczego).

Odnosząc się do zarzutów protestu wskazać należy, że w czasie ciszy referendalnej zakazane są pewne działania, które mogłyby wpłynąć na wybór wyborców. Z art. 29 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym wynika, że od zakończenia kampanii referendalnej, aż do zakończenia głosowania zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji w związku z referendum. Z art. 32 powyższej ustawy wynika, że na 24 godziny przed dniem referendum aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyników referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania.

Powyższe zachowania stanowią wykroczenia, ponieważ zgodnie z art. 69 ustawy o referendum lokalnym kto prowadzi kampanię referendalną z naruszeniem zakazów określonych w art. 29 ust. 2 i 3 albo art. 31, podlega karze grzywny oraz art. 70 powyższej ustawy stanowi, że kto podaje do publicznej wiadomości wyniki badań opinii publicznej dotyczące przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyniku referendum oraz sondaży przeprowadzanych w dniu głosowania, z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 32, podlega grzywnie.

Wnioskodawczyni nie ma racji wskazując, że PKW zakazała w okresie ciszy wyborczej pewnych zachowań takich jak informowanie o frekwencji w trakcie głosowania, zachęcanie lub zniechęcanie do wzięcia udziału w głosowaniu. Ogłoszenie PKW wbrew zarzutom protestu nie zakazywało określonych zachowań, ale przedstawiało opinię jakiego zachowania w okresie ciszy referendalnej mogą być uznane za jej naruszenie, akcentując, że rozstrzygnięcie czy doszło do popełnienia czynu zabronionego należy do właściwych organów ścigania i sądów, a nie do organów wyborczych. Wnioskodawczyni błędnie przyjęła, że PKW dokonała arbitralnej interpretacji przepisów dotyczącej określonej sytuacji faktycznej zmierzając do ograniczenia prawa wyborców do wzięcia udziału w referendum. Z przepisów ustawy o referendum lokalnym wynika jednak, że takie rozumienie ciszy wyborczej ma odzwierciedlenie w jej treści, a PKW wyraziła jedynie opinię, podkreślając, że rozstrzygnięcie, czy w danej sytuacji doszło do naruszenia przepisów ustawy należy do organów ścigania i sądów.

Wnioskodawczyni zarzuciła, że zakaz agitacji związanej z referendum nie dotyczył informacji o frekwencji w trakcie głosowania oraz zachęcania do wzięcia udziału w referendum, a wręcz przeciwnie, informowanie o możliwości wzięcia udziału w referendum jest obowiązkiem organów państwowych. Zarzut wnioskodawczyni jest chybiony, ponieważ referendum lokalne ze względu na swoją specyfikę (np. uzyskanie odpowiedniej frekwencji wyborców dla jego ważności) rządzi się pewnymi szczególnymi zasadami. Zakaz publikacji sondaży opinii publicznej ma chronić wyborców przed uleganiem wpływowi podczas aktu wyborczego, chociażby poprzez wywołanie efektu, że i tak wszystko jest rozstrzygnięte, a pojedynczy głos nic nie zmienia. Zakaz publikacji sondaży dotyczy nie tylko tego, jak dana osoba ma zamiar głosować, ale też czy zamierza brać udział w głosowaniu mieści się w pojęciu „przewidywanych zachowań mieszkańców referendum”. Ustawodawca użył pojęcia „badania (sondaże) opinii publicznej”, ale uznać należy, że odnosi się to do wszelkich informacji dotyczących głosowania bez względu na nazwę ujawnionych informacji. Tym samym dotyczy to również wypowiedzi zachęcających lub zniechęcających do udziału w głosowaniu. Tym bardziej, że to właśnie procentowy udział wyborców referendum decydował o jego wiążącym charakterze, a tym samym o faktycznym i prawnym skutku referendum. Nie można więc uznać, że działania PKW przyczyniły się do ograniczenia praw obywateli do udziału w głosowaniu, ponieważ opinia jaką wyśtosowała w sprawie interpretacji przepisów ustawy o referendum lokalnym nie wychodziła poza zakres przedmiotowy określony przez tę ustawę.

Wnioskodawczyni podniosła, że działania PKW doprowadziły do ograniczenia informacji o siedzibach obwodowych komisji wyborczych, który to zarzut nie zasługuje na uwzględnienie. W komunikacie PKW z dnia 9 października 2013 rok, na który powołuje się wnioskodawczyni nie wskazano, by podawanie informacji o obwodach do głosowania stanowiły złamanie ciszy referendalnej. Informacja o obwodach do głosowania podawana była publicznie. Brak również jakichkolwiek dowodów, by organy państwowe poprzez swoje zachowania ograniczały informację na ten temat. Przeciwnie, w referendum lokalnym z dnia 13 października 2013 roku PKW informowała zainteresowanych o najbliższych siedzibach obwodów do głosowania.

W nawiązaniu do drugiego zarzutu skarżącej dotyczącego powołania odrębnych obwodów do głosowania, wskazać należy że również on jest chybiony. Wnioskodawczyni podniosła, że utworzenie dodatkowych obwodów do głosowania nie miało podstaw w przepisach prawa, powołując się na art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego zgodnie z którym Rada gminy, w drodze uchwały, na wniosek wójta, tworzy odrębny obwód głosowania w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców. Skarżąca wykazywała, że ustawa ta odnosi się jedynie do wyborów przeprowadzanych na podstawie ustawy Kodeks wyborczy, a ustawa o referendum lokalnym nie przewiduje możliwości powołania odrębnych obwodów do głosowania.

Z argumentacją tą nie można się zgodzić, ponieważ właśnie powołanie tych obwodów, jak słusznie podkreśliła PKW, służyło realizacji konstytucyjnego prawa do udziału w wyborach i miało na celu zapewnienie możliwości oddania głosu jak najszerszemu gronu wyborców. Z art. 62 Konstytucji RP, na który powołuje się skarżąca wynika, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Właśnie dla zapewnienia tego prawa PKW dokonała interpretacji przepisów ustawy Kodeks wyborczy w omówiony wyżej sposób.

Na marginesie należy dodać, że fakt powołania dodatkowych obwodów do głosowania wpłynął na możliwość oddania głosów przez więcej wyborców, co stoi w sprzeczności z pierwszym zarzutem protestu. Ponadto wnioskodawczyni nie wykazała czy, nawet nie uprawdopodobniła, że jakakolwiek osoba uprawniona do głosowania nie mogła brać w nim udziału na skutek rzekomego chaosu, który miał się wytworzyć.

Mając na uwadze powyższe żaden z podniesionych zarzutów protestu wyborczego nie okazał się zasadny. Nie doszło zatem naruszenia przepisów ustawy, a wskazane rzekome uchybienia nie mogły wywrzeć istotnego wpływu na wyniki referendum nie zachodzą zatem przesłanki z art. z art. 66 ust 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn.zm) .

Z podniesionych względów protest podlegał oddaleniu.

Odpis postanowienia z uzasadnieniem doręczyć zgodnie z art. 394 par 4 Kodeksu wyborczego pełnomocnikowi wnoszącej protest wyborczy, komisarzowi wyborczemu, przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej pouczając, że w ciągu 7 dni od daty doręczenia, służy zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Sądu Okręgowego.