# Sąd Najwyższy

## Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Orzecznictwo w sprawach wyborczych

# Sąd Najwyższy

## Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

---

Orzecznictwo w sprawach wyborczych

# Sąd Najwyższy

## Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

---

Orzecznictwo w sprawach wyborczych

Warszawa 2020

**Redakcja**

Paweł Księżak, Adam Redzik

**Współpraca redaktorska**

Joanna Kruszyńska-Kola, Emilia Nita

**Kolegium**

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodnicząca), sędziowie SN: Antoni Bojańczyk, Leszek Bosek, Dariusz Czajkowski, Paweł Czubik, Tomasz Demendecki, Marek Dobrowolski, Paweł Księżak, Marcin Łochowski, Oktawian Nawrot, Janusz Niczyporuk, Adam Redzik, Mirosław Sadowski, Marek Siwek, Ewa Stefańska, Aleksander Stępkowski, Maria Szczepaniec, Krzysztof Wiak, Jacek Widło, Grzegorz Żmij

ISBN 978-83-955973-1-2

**Wydawca**

Sąd Najwyższy

DOM WYDAWNICZY ELIPSA

Przygotowanie do druku i druk:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

# Spis treści

[ogólny]

Spis treści [szczegółowy] . . . . . 6

Wykaz skrótów . . . . . 9

I. Przedmowa, *Joanna Lemańska* . . . . . 11

II. Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych, *Emilia Nita* . . . . . 15

III. Wybór orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych . . . . . 41

III.1. Wybory do Parlamentu Europejskiego . . . . . 41

III.2. Wybory do Sejmu RP i Senatu RP . . . . . 111

III.3. Wybory Prezydenta RP . . . . . 275

IV. Protesty wyborcze z lat 1995–2020 w statystykach . . . . . 479

Indeks rzeczowy . . . . . 485

# Spis treści

[szczegółowy]

Wykaz skrótów . . . . . 9

I. Przedmowa, *Joanna Lemańska* . . . . . 11

II. Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych, *Emilia Nita* . . . . . 15

III. Wybór orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych . . . . . 41

III.1. Wybory do Parlamentu Europejskiego . . . . . 41

Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 2019 r., I NSW 4/19 . . . . . 43
Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2019 r., I NSW 15/19 . . . . . 48
Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r., I NSW 58/19 . . . . . 51
Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r., I NSW 59/19 . . . . . 58
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., I NSW 38/19 . . . . . 60
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., I NSW 51/19 . . . . . 64
Postanowienie Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NSW 10/19 . . . . . 70
Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r., I NSW 19/19 . . . . . 73
Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r., I NSW 31/19 . . . . . 76
Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r., I NSW 42/19 . . . . . 82
Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r., I NSW 55/19 . . . . . 91
Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 17/19 . . . . . 93
Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19 . . . . . 97
Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 40/19 . . . . . 102
Uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2019 r., I NSW 60/19 . . . . . 107

III.2. Wybory do Sejmu RP i Senatu RP . . . . . 111

Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 października 2019 r., I NSW 86/19 . . . . 113
Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 2019 r., I NSW 103/19 . . . 115
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 października 2019 r., I NSW 117/19 . . . 120

Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 października 2019 r., I NSW 118/19 ... 125
Postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2019 r., I NSW 136/19 ..... 130
Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 99/19 ..... 136
Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 130/19 ..... 140
Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 143/19 ..... 143
Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19 ..... 148
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r., I NSW 113/19 ..... 153
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r., I NSW 121/19 ..... 157
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r., I NSW 137/19 ..... 162
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r., I NSW 148/19 ..... 167
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r., I NSW 171/19 ..... 171
Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 105/19 ..... 175
Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 106/19 ..... 179
Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 133/19 ..... 182
Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 152/19 ..... 189
Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., I NSW 267/19 ..... 192
Postanowienie Sądu Najwyższego z 14 listopada 2019 r., I NSW 194/19 ..... 198
Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r., I NSW 182/19 ..... 200
Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r., I NSW 190/19 ..... 203
Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r., I NSW 213/19 ..... 207
Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r., I NSW 323/19 ..... 210
Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., I NSW 186/19 ..... 213
Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., I NSW 257/19 ..... 217
Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., I NSW 305/19 ..... 221
Postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 215/19 ..... 225
Postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19 ..... 230
Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSW 270/19 ..... 235
Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSW 271/19 ..... 239
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19 ..... 244
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., I NSW 129/19 ..... 247
Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r., I NSW 224/19 ..... 250
Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r., I NSW 277/19 ..... 257
Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r., I NSW 280/19 ..... 260
Uchwała Sądu Najwyższego z 23 grudnia 2019 r., I NSW 342/19 ..... 268

III.3. Wybory Prezydenta RP ..... 275

Postanowienie Sądu Najwyższego z 23 marca 2020 r., I NSW 4/20 ..... 277
Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 kwietnia 2020 r., I NSW 20/20 ..... 284
Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r., I NSW 59/20 ..... 289
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r., I NSW 60/20 ..... 295

Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r., I NSW 61/20 ..... 300
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r., I NSW 63/20 ..... 307
Postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r., I NSW 41/20 ..... 313
Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lipca 2020 r., I NSW 196/20 ..... 318
Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2020 r., I NSW 1098/20 ..... 323
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 89/20 ..... 328
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 630/20 ..... 332
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 2139/20 ..... 335
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 2255/20 ..... 337
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 2849/20 ..... 339
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 5345/20 ..... 345
Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 5774/20 ..... 348
Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r., I NSW 115/20 ..... 351
Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r., I NSW 139/20 ..... 357
Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r., I NSW 353/20 ..... 362
Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r., I NSW 2786/20 ..... 366
Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r., I NSW 5855/20 ..... 373
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 84/20 ..... 376
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 134/20 ..... 384
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 243/20 ..... 392
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 511/20 ..... 395
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 1059/20 ..... 398
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 1608/20 ..... 403
Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 3821/20 ..... 405
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 85/20 ..... 407
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 91/20 ..... 414
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 280/20 ..... 425
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 491/20 ..... 428
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 1232/20 ..... 433
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 1517/20 ..... 436
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 3125/20 ..... 438
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 3333/20 ..... 442
Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 3804/20 ..... 447
Postanowienie Sądu Najwyższego z 1 sierpnia 2020 r., I NSW 963/20 ..... 457
Uchwała Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20 ..... 470

IV. Protesty wyborcze z lat 1995–2020 w statystykach ..... 479

Indeks rzeczowy ..... 485

# Wykaz skrótów

W publikacji występują również skróty objaśnione przy ich pierwszym użyciu, szczególnie w uzasadnieniach orzeczeń

| | | |
|---|---|---|
| **COVID-19** | – | choroba zakaźna wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 |
| **Dz.U.** | – | Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej |
| **Dz.Urz. UE** | – | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| **EKPCz** | – | Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 |
| **ETPCz** | – | Europejski Trybunał Praw Człowieka |
| **i n.** | – | i następne |
| ***in princ.*** | – | *in principio* |
| **k.c.** | – | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny |
| **k.k./kk** | – | ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny |
| **k.p.c.** | – | ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego |
| **k.wyb.** | – | ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy |
| **Konstytucja RP** | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. |
| **KRRiTV** | – | Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji |
| **Legalis** | – | System informacji prawniczej Legalis (Wydawnictwo C.H.Beck) |
| **LEX** | – | System informacji prawniczej Lex (Wydawnictwo Wolters Kluwer) |
| **M.P.** | – | Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” |
| **MSZ** | – | Ministerstwo Spraw Zagranicznych |
| **Nb/nb.** | – | numer boczny |
| **Ob.KW** | – | Obwodowa Komisja Wyborcza |
| **OKW** | – | Okręgowa Komisja Wyborcza |
| **OSNAPiUS** | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| **OSNC** | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna |

| | |
|---|---|
| **OSNKN** | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych |
| **OSNP** | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych; Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| **OTK** | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| **OTK ZU** | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy |
| **PESEL** | – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności |
| **PG** | – Prokurator Generalny |
| **PKW** | – Państwowa Komisja Wyborcza |
| **poz.** | – pozycja |
| **Prezydent RP** | – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej |
| **Przewodniczący KRRiT** | – Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji |
| **RODO** | – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) |
| **RP** | – Rzeczpospolita Polska |
| **SARS-CoV-2** | – ang. *Severe acute respiratory syndrome coronavirus* – wirus należący do grupy koronawirusów, który wywołuje ostrą chorobę układu oddechowego – COVID-19 |
| **SN** | – Sąd Najwyższy |
| **tj.** | – to jest |
| **t.j.** | – tekst jednolity |
| **TK** | – Trybunał Konstytucyjny |
| **TSUE** | – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| **TVP** | – Telewizja Polska S.A. |
| **u.r.tv.** | – ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji |
| **u.SN** | – ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym |
| **u.wyb.2020** | – ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, Dz.U. 2020, poz. 979 |
| **UE** | – Unia Europejska |
| **z późn. zm.** | – z późniejszymi zmianami |
| **ze zm.** | – ze zmianami |

# Przedmowa

Wyłanianie organów przedstawicielskich stanowi jeden z ważniejszych procesów demokratycznych we współczesnych państwach. Doniosła rola w tych procesach przypada Sądowi Najwyższemu. Oddawane w Państwa ręce opracowanie skupia się na szczególnym zakresie dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – sprawach z zakresu prawa wyborczego.

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego od momentu utworzenia na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym[1] istotną część swojej aktywności orzeczniczej poświęciła właśnie sprawom wyborczym. Pierwsze dwa lata działalności Izby to rozpatrywanie skarg w toku kampanii wyborczej do organów samorządu terytorialnego przeprowadzonych w 2018 r. (a które to orzeczenia były pierwszymi, jakie zapadły przy udziale sędziów orzekających w Izbie), wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP oraz do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w 2019 r., wreszcie wyborów Prezydenta RP w 2020 r.

Materia wyborcza – początkowo kształtowana w oparciu o orzecznictwo Sądu Najwyższego w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, do której właściwości należały wcześniej sprawy z zakresu prawa wyborczego – przez dwa „wyborcze" lata działalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych znacznie ewoluowała. Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. wprowadziła szereg nowych środków prawnych wzmacniających sądową kontrolę nad procesem wyborczym, a stanowiących swoiste *novum*, wymagające tym samym wnikliwej analizy i wypracowania od podstaw poglądów Sądu Najwyższego. Niniejsza publikacja z pewnością będzie stanowiła istotne źródło wiedzy o tym, w jaki sposób kształtowało się orzecznictwo wyborcze Sądu Najwyższego.

Rozpatrywanie spraw wyborczych to nie tylko ważne – z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego – zadanie orzecznicze Sądu Najwyższego, lecz także wyzwanie logistyczne. Podkreślić trzeba towarzyszącą temu konieczność organizacji od podstaw funkcjonowania nowej izby Sądu Najwyższego. Warunki, które

[1] t.j. Dz.U. 2019, poz. 825 ze zm.

nowi sędziowie zastali w 2018 r. były trudne: kilkuosobowe gabinety, całkowity brak pracowników sekretariatu, a nawet woźnej (do pomocy kancelaryjnej wydelegowanych zostało dwóch pracowników Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w wymiarze 2 godzin dziennie). Nie przygotowano zawczasu stanowisk komputerowych, brakowało podstawowych materiałów biurowych. W Izbie nie było zatrudnionych żadnych asystentów. Pierwsze orzeczenia w sprawach wyborczych (wymagające wydania orzeczenia w terminie 7-dniowym) zapadły zatem właściwie bez jakiegokolwiek wsparcia administracyjnego[2]. Początkowe trudności we wspomnianym zakresie ostatecznie zostały przezwyciężone i zaowocowały stworzeniem sprawnego zespołu orzeczniczo-administracyjnego, złożonego z sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, asystentów sędziów oraz pracowników administracyjno-biurowych. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jako pierwsza zwróciła uwagę na potrzebę cyfryzacji pracy, co zakończyło się wprowadzeniem narzędzi digitalizacji akt sądowych. Uwaga ta na wstępie niniejszej publikacji jest o tyle istotna, że zarówno sprawny zespół osobowy, jak i dostępność skutecznych narzędzi, umożliwiły rozpoznanie w 2020 r. 5847 protestów wyborczych, które wpłynęły do Sądu Najwyższego po wyborze Prezydenta RP. Zwrócić trzeba uwagę na krótki, bo zaledwie 21-dniowy, termin na wydanie uchwały w sprawie ważności wyboru Prezydenta RP w 2020 r., który determinował również termin rozpoznania wszystkich wniesionych protestów wyborczych[3]. Po wyborze Prezydenta RP w 1995 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło wprawdzie 594 963 protestów[4], jednakże w 2020 r. każdy z protestów został zarejestrowany i indywidualnie rozpoznany (w niektórych przypadkach po połączeniu do wspólnego rozpoznania), co stanowiło niespotykane w historii Sądu Najwyższego wyzwanie logistyczno-organizacyjne. Praca Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w związku z wyborami prezydenckimi 2020 r. trwała (w najintensywniejszym okresie) nieprzerwanie 21 dni, w tym w weekendy i w porach nocnych.

Z okresem wzmożonej pracy Izby związanej z wyborami Prezydenta RP w 2020 r. zbiegł się stan pandemii wirusa SARS-CoV-2. Ze względu na terminowy charakter spraw wywołanych wnoszonymi protestami wyborczymi, niezwykle istotne okazało się zorganizowanie już we wcześniejszych latach działalności Izby współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym poprzez uruchomienie stałego bezpośredniego bezpiecznego łącza Sądu Najwyższego z Państwową Komisją Wyborczą oraz Prokuratorem Generalnym. Pozwoliły one na szybki i niewymagający osobistego kontaktu obieg korespondencji w sprawach. W zakresie

[2] Jedno z tych orzeczeń – postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2018 r., I NSW 12/18 – zostało opublikowane w wydawnictwie *Sąd Najwyższy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Pierwszy rok działalności*, Warszawa 2019.

[3] Pierwszy przypadek tak krótkiego terminu – 20 dni − przewidziany był w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po zmianie ustawą z 30 czerwca 1995 r. (Dz.U. 1995, Nr 95, poz. 742).

[4] Zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1995 r., III SW 1102/95.

współpracy zagranicznej Ministerstwo Spraw Zagranicznych udostępniło Sądowi Najwyższemu – Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych szyfrowane połączenie do wzajemnej wymiany korespondencji z polskimi placówkami konsularnymi w ramach czynności podejmowanych przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku składania protestów wyborczych za ich pośrednictwem. Ze względów bezpieczeństwa zorganizowano także specjalny, z zachowaniem wszelkich reżimów sanitarnych, system osobistego składania protestów przez wyborców w siedzibie Sądu Najwyższego, obejmujący m.in. zorganizowanie osobnego wejścia do kompleksu SN i specjalnie wydzielony punkt obsługi interesanta.

Wszystkie powyższe zabiegi organizacyjne zaowocowały nie tylko terminowym rozpoznaniem wszystkich protestów wniesionych przeciwko wyborowi Prezydenta RP w 2020 r., ale także ukształtowaniem swoistej „dobrej praktyki" rozpoznawania spraw wyborczych, która zostanie z pewnością wykorzystana w dalszej działalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

W odniesieniu do wyborów przeprowadzonych w 2019 r., liczba rozpoznanych protestów była znacznie mniejsza. Łącznie zarejestrowano 338 spraw wywołanych wniesieniem protestów wyborczych (59 – w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego; 279 – w przypadku wyborów do Sejmu RP i Senatu RP).

Z perspektywy dwóch lat rozpoznawania spraw wyborczych warto zwrócić uwagę na wprowadzenie nowych rodzajów skarg wyborczych (przykładowo skargi na uchwały PKW o odmowie rejestracji list kandydatów na posłów i senatorów), co również wymagało stworzenia odpowiednich warunków organizacyjnych dla ich szybkiego rozpoznania. Ustawowy wymóg rozpoznania skarg w terminie 2 dni (a w praktyce – ze względu na kalendarz wyborczy – w terminie do 21 godzin), uczynił to zadanie niezwykle trudnym i wymagającym. W latach 2019–2020 wszystkie tego rodzaju skargi rozpoznane zostały w terminie, w sposób umożliwiający PKW przeprowadzenie losowania numerów list wyborczych. Warto nadmienić, że w części z rozpoznawanych spraw konieczne było przeprowadzenie postępowania dowodowego, zaś większość orzeczeń już w dniu ich wydania zawierała uzasadnienia (co było kierowane troską o transparentność rozstrzygnięć w budzących wiele emocji sprawach wyborczych).

Niezwykle doniosłym etapem, kończącym procedurę wyborczą, jest rozstrzyganie o ważności wyborów. W dotychczasowej dwuletniej historii Izby zapadły już trzy takie uchwały: 2 sierpnia 2019 r. – uchwała w przedmiocie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r.; 23 grudnia 2019 r. – uchwała w przedmiocie stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.; 3 sierpnia 2020 r. – uchwała w przedmiocie ważności wyboru Andrzeja Sebastiana Dudy na Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r.

Podsumowując dotychczasowe doświadczenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu prawa wyborczego z okresu 2018−2020, należy podkreślić, że o ile w początkowej fazie działalności

Izby orzecznictwo to zasadniczo stanowiło przede wszystkim kontynuację dotychczasowej praktyki orzeczniczej, wypracowanej przez Sąd Najwyższy – Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (i w wielu kwestiach nadal posiada taki charakter), o tyle w miarę upływu czasu, na tle wpływających do Izby spraw wyborczych, pojawiały się nowe zagadnienia, które do tej pory nie były przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego. Poglądy sformułowane w tych kwestiach są tym samym w wielu przypadkach precedensowe i stanowią punkt wyjścia dla kolejnych rozstrzygnięć, jakie będą zapadać w Sądzie Najwyższym – Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach wyborczych w przyszłości.

Przedstawiamy Państwu zestawienie najważniejszych i najciekawszych orzeczeń, które zostały wydane w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w latach 2019–2020, a zatem w okresie znacznej kumulacji spraw wyborczych. Zostały one zestawione chronologicznie w trzech blokach tematycznych: wybory do Parlamentu Europejskiego (III.1), wybory do Sejmu i do Senatu RP (III.2) oraz wybory na Prezydenta RP (III.3). Każdy z działów zawierajacych wybór orzeczeń zwieńczony został uchwałą Sądu Najwyższego w sprawie stwierdzenia ważności tych wyborów. Prezentowane orzeczenia poprzedzone zostały syntetycznym przeglądem orzecznictwa, stanowiącym omówienie najistotniejszych problemów, jakie ujawniły się w toku rozpatrywania spraw wyborczych. Publikacja została uzupełniona zestawieniami statystycznymi dotyczącymi protestów wyborczych rozpoznawanych w Sądzie Najwyższym w latach 1995–2020 oraz indeksem rzeczowym.

Liczę, że oddawana w Państwa ręce publikacja spotka się z zainteresowaniem.

Joanna Lemańska
Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą
Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

# Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych

Opracowanie składa się z dwóch części, wyodrębnionych cyframi rzymskimi. Poszczególne zagadnienia w ramach tych części zostały wyodrębnione tytułami z ciągłą numeracją cyframi arabskimi.

W części pierwszej przedstawione zostały ogólne założenia przyjętego w Rzeczypospolitej Polskiej modelu sądowej kontroli wyborów, a także omówione poszczególne kategorie spraw wyborczych, których rozpoznawanie należy do właściwości Sądu Najwyższego.

W części drugiej wskazane zostały natomiast podstawy prawne orzekania przez Sąd Najwyższy w ramach poszczególnych procesów wyborczych; omówione zostały także najważniejsze kwestie, poruszone w orzecznictwie Sądu Najwyższego w toku wyborów przeprowadzonych w Polsce w latach 2019–2020.

Przez sprawy wyborcze należy rozumieć sprawy, w których żądana ochrona prawna ma zagwarantować prawidłowy przebieg wyborów rozumianych szeroko: nie tylko jako sam akt głosowania, prowadzący do wyłonienia określonych osób czy organów, ale także jako cała procedura, umożliwiająca wyborcom swobodne wyrażenie woli w tym akcie. Przedmiotem ochrony w postępowaniu wyborczym są zatem nie tylko gwarantowane obywatelom przez normy konstytucyjne prawa wyborcze – prawo wybierania (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP) i prawo wybieralności (art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 127 ust. 3 Konstytucji RP), ale także uprawnienia przyznane przez prawo wyborcze innym podmiotom (np. komitetom wyborczym reprezentowanym przez pełnomocników wyborczych), służące zapewnieniu prawidłowego przebiegu wyborów na każdym ich etapie.

# I.

## 1. Rola Sądu Najwyższego w procesie wyborczym

**1.1.** Zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2019, poz. 825 oraz Dz.U. 2020, poz. 190) Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznawania protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności referendum.

Stosownie do art. 26 § 1 u.SN rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także rozpoznawanie innych spraw z zakresu prawa publicznego, należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

**1.2.** Model sądowej kontroli wyborów, sprawowanej przez Sąd Najwyższy, został wprowadzony do polskiego porządku prawnego już w 1918 r. – zgodnie z dekretem z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr. P. P. 1918, Nr 18, poz. 46) Sąd Najwyższy uzyskał wyłączną kompetencję do badania protestów wyborczych (art. 92 dekretu) oraz rozstrzygania o ważności wyborów zaprotestowanych (art. 90 dekretu). Na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267; dalej: Konstytucja marcowa) Sąd Najwyższy był uprawniony do sprawdzania ważności zaprotestowanych wyborów do Sejmu i Senatu (art. 19 Konstytucji marcowej; art. 19 w zw. z art. 37 Konstytucji marcowej). Jakkolwiek w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227), czyli Konstytucji kwietniowej, brak było unormowań dotyczących weryfikacji wyborów, to w aktach rangi ustawowej: ustawie z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 1935, Nr 47, poz. 319; dalej: Ordynacja wyborcza do Sejmu 1935), ustawie z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. 1935, Nr 47, poz. 320; dalej: Ordynacja wyborcza do Senatu 1935) oraz ustawie z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1935, Nr 47, poz. 321; dalej: ustawa o wyborze Prezydenta 1935) Sądowi Najwyższemu przyznano kompetencję do rozpoznawania protestów wyborczych (art. 80 Ordynacji wyborczej do Sejmu 1935; art. 80 Ordynacji wyborczej do Sejmu 1935 w zw. z art. 38 Ordynacji wyborczej do Senatu 1935; art. 59 ustawy o wyborze Prezydenta 1935). Sąd Najwyższy mógł także, na skutek protestu wyborczego, unieważnić wybory (art. 81 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu 1935; art. 81 ust. 1 i 2 Ordynacji

wyborczej do Sejmu 1935 w zw. z art. 38 Ordynacji wyborczej do Senatu 1935; art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o wyborze Prezydenta 1935) bądź wybór konkretnego posła lub senatora (art. 81 ust. 3 lit. a Ordynacji wyborczej do Sejmu 1935; art. 81 ust. 3 lit. a Ordynacji wyborczej do Sejmu 1935 w zw. z art. 38 Ordynacji wyborczej do Senatu 1935) oraz sprostować: wyniki głosowania powszechnego (art. 60 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta 1935) i uchwałę okręgowej komisji wyborczej o przyznaniu mandatu kandydatom na posłów lub senatorów (art. 81 ust. 3 lit. b Ordynacji wyborczej do Sejmu 1935; art. 81 ust. 3 lit. b Ordynacji wyborczej do Sejmu 1935 w zw. z art. 38 Ordynacji wyborczej do Senatu 1935).

W okresie Polski Ludowej nie odbywały się wolne wybory, nie funkcjonowała też ich sądowa kontrola.

Po 1989 r. Sąd Najwyższy stopniowo odzyskiwał kompetencje w sprawach wyborczych. Na podstawie art. 73 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990, Nr 67, poz. 398) przywrócono możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej. Ustawą z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1995, Nr 95, poz. 472) dokonano nowelizacji art. 76 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powierzając Sądowi Najwyższemu rozstrzyganie o ważności wyboru Prezydenta RP. Kompetencja Sądu Najwyższego do rozpoznawania protestów wyborczych i orzekania o ważności wyborów parlamentarnych została przywrócona mocą art. 5 (Sejm) i art. 5 w zw. z art. 26 (Senat) ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, Nr 84, poz. 426). Przywołane unormowania zamknęły okres ewolucji rozwiązań ustrojowych dotyczących instytucji weryfikacji ważności wyborów w Polsce.

Przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym orzekanie w sprawach z zakresu prawa wyborczego należało do właściwości Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.

**1.3.** Od momentu powstania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Polsce odbyły się: wybory do Parlamentu Europejskiego – przeprowadzone 26 maja 2019 r., wybory do Sejmu RP i Senatu RP – przeprowadzone 13 października 2019 r., oraz wybory Prezydenta RP – przeprowadzone 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. W związku z tymi procedurami wyborczymi, w repertorium „NSW", zarezerwowanym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego dla postępowań z zakresu prawa wyborczego, zarejestrowanych zostało łącznie 6299 spraw (365 spraw – w 2019 r., 5934 sprawy – w 2020 r.).

## 2. Protest wyborczy

**2.1.** Prawo do wniesienia protestu wyborczego ma swoje źródło w normach rangi konstytucyjnej (art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Usankcjonowanie instytucji protestu w ustawie zasadniczej świadczy o kluczowym znaczeniu, jakie ma on dla ochrony praw obywateli w procesie wyborczym. Przyznając każdemu uprawnionemu do głosowania legitymację do wniesienia protestu, ustrojodawca nie tylko umożliwił zindywidualizowaną kontrolę prawidłowości procesu wyborczego, odnoszącą się do konkretnej sytuacji faktycznej, jakiej doświadczył dany wyborca, ale także – biorąc pod uwagę, że wyniki tej weryfikacji oddziaływają w sposób bezpośredni na rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności wyborów – zabezpieczył interes publiczny, jakim jest zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym wyłonienie organu przedstawicielskiego. Zagwarantowanie każdemu wyborcy prawa do zakwestionowania wyników wyborów jest zatem wyrazem praktycznej realizacji konstytucyjnych zasad: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zwierzchnictwa Narodu (art. 4 Konstytucji RP) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

**2.2.** Jakkolwiek protesty wyborcze mogą być składane we wszystkich procedurach wyborczych – i w ramach owych poszczególnych procedur kompleksowym regulacjom poddane zostały kwestie związane z wnoszeniem i rozpatrywaniem protestów przez Sąd Najwyższy – to ustawodawca zdecydował się na przyjęcie jednego, uniwersalnego modelu weryfikacji wyborów, w sposób jednolity określając w art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504 oraz Dz.U. 2020, poz. 568) przesłanki protestu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem protest 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 dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

**2.3.** Protest wyborczy – co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Sądu Najwyższego – jest środkiem o indywidualno-konkretnym charakterze, który ma służyć ochronie indywidualnych uprawnień wyborcy; stąd formułowane zarzuty powinny być konkretne, odnoszące się do ściśle określonej sytuacji dotyczącej danego wyborcy, a nie abstrakcyjne, dotyczące ważności wyborów w ogólności, czy hipotetyczne, służące poszukiwaniu i ustalaniu wszelkich możliwych nieprawidłowości, jakie potencjalnie mogły się pojawić w toku wyborów (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 13 listopada 2019 r., I NSW 105/19; 28 lipca 2020 r., I NSW 5774/20;

30 lipca 2020 r., I NSW 84/20; 30 lipca 2020 r., I NSW 1059/20; 30 lipca 2020 r., I NSW 1603/20; 31 lipca 2020 r., I NSW 491/20). Jakkolwiek bowiem celem instytucji protestu wyborczego jest także zapewnienie prawidłowości procesu wyborczego jako całości, to cel ten ma charakter pośredni – zasadniczo prawo do wniesienia protestu powinno zaś służyć weryfikacji nieprawidłowości, które miały charakter realny i dotknęły bezpośrednio sfery uprawnień konkretnego wyborcy (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 lipca 2020 r., I NSW 1603/20). Ów indywidualno-konkretny charakter instytucji protestu wyborczego przesądza, że zarzuty podniesione w proteście muszą wskazywać na konkretne przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów prawa wyborczego, o których wiadomo wnoszącemu protest. Do spełnienia tego wymagania nie wystarczy podanie przepisu, który w ocenie protestującego został naruszony, lecz konieczne jest również opisanie konkretnych okoliczności, w jakich doszło do jego naruszenia, oraz wskazanie osób, które miałyby się tego naruszania dopuścić (postanowienia Sądu Najwyższego z: 1 lipca 2019 r., I NSW 10/19; 18 lipca 2019 r., I NSW 40/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 30 lipca 2020 r., I NSW 84/20; 31 lipca 2020 r., I NSW 4200/20). Sąd Najwyższy stwierdził przy tym, że protest wyborczy, po upływie terminu do jego wniesienia, nie podlega uzupełnieniu, zmianie bądź sprostowaniu (postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 lipca 2019 r., I NSW 42/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19).

**2.4.** Formułując zarzuty protestu wyborczego należy także pamiętać, że poza jego zakresem pozostają sprawy, co do których w Kodeksie wyborczym przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej (art. 243 § 2 k.wyb., art. 243 § 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., art. 243 § 2 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., art. 322 § 2 k.wyb.) – w tym zakresie Sąd Najwyższy wskazał przede wszystkim na niedopuszczalność podnoszenia w proteście zarzutów co do nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców (postanowienia Sądu Najwyższego z: 3 lipca 2019 r., I NSW 19/19; 20 listopada 2019 r., I NSW 186/19) oraz nieutworzenia przez komisarza wyborczego odrębnego obwodu głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 3821/20). Kontroli Sądu Najwyższego, wywołanej protestem, nie podlega także procedura wyborcza, która co prawda została formalnie rozpoczęta, ale nie wkroczyła w finalny etap wyborów i nie zakończyła się wyborem określonego kandydata (postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r., I NSW 41/20). W ramach zarzutu naruszenia przepisów, o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. – choć samo pojęcie „przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów" powinno być interpretowane szeroko (postanowienia Sądu Najwyższego z: 12 listopada 2019 r., I NSW 121/19; 29 lipca 2020 r., I NSW 2786/20) – nie można jednak podnosić naruszenia norm rangi konstytucyjnej (postanowienia Sądu Najwyższego z: 12 listopada 2019 r., I NSW 171/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19; 30 lipca 2020 r.,

I NSW 84/20; 1 sierpnia 2020 r., I NSW 963/20) czy przepisów zawartych w aktach o charakterze podustawowym (postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r., I NSW 280/19).

**2.5.** Każdy zarzut podnoszony w proteście wyborczym powinien zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu – jednak nie jakiegokolwiek, ale takiego, który uzasadnia zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności (postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 lipca 2019 r., I NSW 31/19; 10 lipca 2019 r., I NSW 42/19). Ciężar przeprowadzenia dowodu winien udźwignąć wnoszący protest – przy czym Sąd Najwyższy nie jest związany sformułowanymi w proteście wnioskami dowodowymi (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 40/19; 13 listopada 2019 r., I NSW 105/19; 20 listopada 2019 r., I NSW 305/19; 1 sierpnia 2020 r., I NSW 963/20).

**2.6.** Krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia protestu wyborczego został – podobnie jak podstawy jego wniesienia, z uwagi na przyjęcie jednolitego modelu weryfikacji wyborów – określony w sposób uniwersalny. Zgodnie z art. 82 § 2–5 k.wyb. legitymowany do wniesienia protestu jest wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (w przypadku protestu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego wymaga się dodatkowo, aby nazwisko wyborcy było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego – art. 82 § 3 k.wyb.), przewodniczący właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnik wyborczy.

Na tym tle w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się pogląd, że w sprawach zainicjowanych wniesieniem protestu wyborczego nie jest konieczne skorzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego). Przepisy Kodeksu wyborczego, uprawniając wprost do wniesienia protestu wyborcę, stanowią bowiem *lex specialis* wobec przepisu art. $87^1$ § 1 k.p.c., w tym sensie, że wprowadzają wyjątek od zasady obowiązywania w postępowaniu przed Sądem Najwyższym przymusu adwokacko-radcowskiego (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r., I NSW 58/19). W tym samym orzeczeniu zwrócono uwagę na brak podstaw do uznania, że należycie umocowany profesjonalny pełnomocnik nie jest podmiotem uprawnionym do wniesienia protestu wyborczego w imieniu wyborcy. Z kolei nawiązując do sytuacji, gdy protest odnosi się do naruszeń związanych z wykonywaniem czynnego prawa wyborczego, wskazano, że legitymacja do jego wniesienia, zgodnie z art. 82 § 5 k.wyb., przysługuje pełnomocnikowi wyborczemu, a nie kandydatowi (postanowienia Sądu Najwyższego z: 13 listopada 2019 r., I NSW 152/19; 28 lipca 2020 r., I NSW 894/20). Sąd Najwyższy jednoznacznie przesądził także o niedopuszczalności wniesienia protestu wyborczego przez podmiot niebędący osobą fizyczną (postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r., I NSW 213/19).

**2.7.** Protest wyborczy wnosi się do Sądu Najwyższego bez pośrednictwa innych organów (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r., I NSW 59/19). Co się tyczy warunków formalnych protestu wyborczego, Sąd Najwyższy przyjął, że wymogiem koniecznym jest wniesienie protestu na piśmie – jego niedochowanie skutkuje zaś pozostawieniem protestu bez dalszego biegu (postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 lipca 2019 r., I NSW 55/19; 21 listopada 2019 r., I NSW 215/19). Doprecyzowując powyższe Sąd Najwyższy wskazał, że protest wyborczy jest złożony «na piśmie», jeśli został utrwalony pisemnie oraz opatrzony własnoręcznym podpisem protestującego, umożliwiającym jednoznaczne ustalenie faktu, iż protest pochodzi od określonej osoby i stanowi wyraz jej woli podważenia wyników wyborów. Tego wymagania nie spełnia podpis na proteście przesłanym faksem, który jest tylko kopią tego podpisu (postanowienia Sądu Najwyższego z: 24 października 2019 r., I NSW 86/19; 14 listopada 2019 r., I NSW 194/19). Takie stanowisko zasadniczo stanowi kontynuację dotychczasowej praktyki orzeczniczej, wypracowanej przez Sąd Najwyższy w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 15 lipca 2010 r., III SW 87/10; 25 października 2011 r., III SW 68/11; 25 października 2011 r., III SW 70/11). Co ważne, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na okoliczność, że wobec szczególnych uregulowań zawartych w Kodeksie wyborczym, określających warunki i terminy wnoszenia protestów, a także konsekwencje składania pism, które nie spełniają tych warunków lub pochodzą od osób nieuprawnionych, brak jest podstaw do zastosowania ogólnej regulacji wynikającej z art. 130 § 1 k.p.c. Z tego powodu nie wzywa się osoby wnoszącej pismo, które miało stanowić protest wyborczy, do uzupełnienia braków formalnych poprzez jego podpisanie (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 listopada 2019 r., I NSW 194/19). Stanowisko to odpowiada ogólnemu założeniu, że choć Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty wyborcze w postępowaniu nieprocesowym, to jednak postępowanie w sprawach protestów wyborczych nie jest *stricte* postępowaniem cywilnym. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mogą zatem znaleźć w nim odpowiednie zastosowanie tylko wówczas, gdy da się je pogodzić z istotą tego postępowania i jego unikalnym charakterem (postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 215/19).

**2.8.** Sąd Najwyższy rozpatruje protest wyborczy w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym, którego uczestnikami są wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny. Przy rozpoznawaniu protestu Sąd Najwyższy jest związany granicami sprawy wyborczej, które kształtuje wyłącznie zarzut sformułowany przez wnoszącego protest. Nieuprawnione, a przede wszystkim sprzeczne z zasadą dyspozytywności, jest zatem oczekiwanie, że Sąd Najwyższy podejmie jakiekolwiek próby „rekonstruowania" niesformułowanych w proteście zarzutów, wyręczając tym samym wnoszącego protest w artykulacji jego woli (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., I NSW 38/19).

**2.9.** Orzekając w przedmiocie protestu wyborczego Sąd Najwyższy wydaje postanowienie – o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu albo stanowiące opinię w sprawie protestu.

Opinia, która jest rozstrzygnięciem merytorycznym, powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów, a w razie potwierdzenia ich zasadności – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu miało wpływ na wynik wyborów. W opinii Sąd Najwyższy może zatem:

– uznać zarzuty protestu za bezzasadne;
– uznać zarzuty protestu za zasadne, stwierdzając jednocześnie, że popełnione przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów;
– uznać zarzuty protestu za zasadne, stwierdzając jednocześnie, że popełnione przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów.

Dopuszczalne jest oczywiście wydanie opinii uznającej zarzuty protestu w części za zasadne, a w części za bezzasadne. Podobnie, możliwa jest sytuacja, w której Sąd Najwyższy uzna wszystkie zarzuty protestu za zasadne, stwierdzając jednocześnie, że tylko niektóre z popełnionych przestępstw przeciwko wyborom lub naruszeń przepisów Kodeksu wyborczego miały wpływ na wynik wyborów. Sąd Najwyższy, rozpoznając protest merytorycznie, bada bowiem nie tylko zasadność zarzutów, ale także ich skalę mającą wpływ na wynik wyborów – stwierdzone naruszenia muszą być zatem na tyle poważne, aby wpłynąć negatywnie na wyniki wyborów. Ten negatywny wpływ oznacza, że uzyskane wyniki nie odzwierciedlają – na skutek występujących nieprawidłowości – woli wyborców wyrażonej podczas głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r., I NSW 42/19).

Postanowienie o pozostawieniu protestu wyborczego bez dalszego biegu podejmowane jest w przypadku stwierdzenia tzw. przesłanek negatywnych dopuszczalności protestu, tj. niedotrzymania wymogów formalnych protestu bądź terminu przewidzianego do jego wniesienia (który nie podlega przywróceniu – art. 243 § 1 k.wyb.; art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb.; art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb.; art. 322 § 1 k.wyb.); złożenia protestu przez osobę do tego nieuprawnioną lub dotyczącego sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewidziano możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW; sformułowania zarzutów niemieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu, określonych w art. 82 § 1 k.wyb.; nieprzedstawienia lub niewskazania dowodów, na których oparte zostały zarzuty protestu (uchwała Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20).

## 3. Uchwała w przedmiocie ważności wyborów

W obowiązującym modelu weryfikacji wyborów Sąd Najwyższy rozstrzyga o ich ważności z urzędu, a podstawą orzeczenia w tym przedmiocie – przyjmującego formę uchwały – są sprawozdania z wyborów przedstawione przez PKW oraz opinie wydane w wyniku rozpoznania protestów wyborczych. Żaden podmiot nie został wyposażony w kompetencję do żądania stwierdzenia ważności wyborów (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 czerwca 2020 r., I NSW 56/20).

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyborów w składzie całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (art. 244 § 1a k.wyb., art. 244 § 1a k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., art. 244 § 1a k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., art. 324 § 1a k.wyb.).

Uchwałę w przedmiocie ważności wyborów Sąd Najwyższy podejmuje na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW (art. 244 § 2 k.wyb., art. 244 § 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., art. 244 § 2 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., art. 324 § 2 k.wyb.). Uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca o ważności wyborów jest niezwłocznie przedstawiana Prezydentowi RP i Marszałkowi Sejmu, a także przesyłana PKW (art. 244 § 4 k.wyb., art. 244 § 4 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., art. 244 § 4 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., art. 324 § 3 k.wyb.) i ogłaszana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 244 § 5 k.wyb., art. 244 § 5 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., art. 244 § 5 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., art. 324 § 3 k.wyb.).

## 4. Inne sprawy z zakresu prawa wyborczego

**4.1.** We właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych pozostają także inne uprawnienia Sądu Najwyższego wynikające z prawa wyborczego – wchodzące w zakres kategorii „inne sprawy z zakresu prawa publicznego", wyróżnionej we wspomnianym już art. 26 § 1 u.SN. Na tej podstawie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest właściwa do rozpoznawania: skarg na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 145 k.wyb.); skarg na uchwałę PKW w sprawach wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 161a k.wyb.); skarg na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu RP (art. 205 k.wyb.); skarg na postanowienie PKW w przedmiocie rejestracji list kandydatów lub poszczególnych kandydatów na posłów (art. 218 k.wyb.); skarg na postanowienie PKW w przedmiocie rejestracji kandydata na senatora (art. 218 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb.); odwołań od postanowienia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o wygaśnięciu mandatu posła lub senatora (art. 250 k.wyb., art. 282 k.wyb.); skarg na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP (art. 300 k.wyb.); skarg na postanowienie PKW o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta RP (art. 304 k.wyb.); odwołań od postanowienia Marszałka Sejmu o utracie mandatu posła do Parlamentu Europejskiego (art. 367 k.wyb.); skarg w przedmiocie odmowy przyjęcia przez PKW zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 404 k.wyb.).

**4.2.** W okresie funkcjonowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym procedowane były: skargi na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego; skargi na uchwałę PKW w sprawie wytycznych; skargi na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; skargi na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu RP; skargi na postanowienie PKW w przedmiocie rejestracji list kandydatów na posłów; skargi na postanowienie PKW w przedmiocie rejestracji kandydata na senatora; skargi na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP; skargi na postanowienie PKW o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta RP.

**4.3.** Na szczególną uwagę zasługują judykaty Sądu Najwyższego wydane na skutek rozpoznania skarg na uchwałę PKW w sprawie wytycznych. Z orzeczeń tych wynika przede wszystkim, że wytyczne nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Mają one charakter środka nadzoru stosowanego w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych organów wyborczych, nakierowanego na zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego i wiążącego organy wyborcze niższego stopnia (postanowienia Sądu Najwyższego z: 3 grudnia 2019 r., I NSW 280/19; 29 kwietnia 2020 r., I NSW 20/20). Z tego względu warunkiem wejścia w życie wytycznych nie jest ich ogłoszenie w sposób przewidziany dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego – choć jest to dopuszczalne, rozwiązanie takie ma jedynie charakter fakultatywny. W związku z powyższym w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego przyjęto, że termin do wniesienia skargi na uchwałę PKW w sprawie wytycznych, określony w art. 161a § 1 k.wyb., biegnie od daty podania tej uchwały do publicznej wiadomości – przez jej ogłoszenie na stronie internetowej PKW (postanowienia Sądu Najwyższego z: 25 października 2018 r., I NSW 5/18; 25 października 2018 r., I NSW 6/18; 25 października 2018 r., I NSW 7/18; 25 października 2018 r., I NSW 8/18; 25 października 2018 r., I NSW 9/18; 25 października 2018 r., I NSW 10/18; 25 października 2018 r., I NSW 11/18).

Rozpoznając skargi na uchwałę PKW w sprawie wytycznych Sąd Najwyższy dopuścił także możliwość wykorzystania w celu weryfikacji tożsamości wyborcy wszelkich przedmiotów, które stanowią dokument w rozumieniu art. $77^3$ k.c., niezależnie od ich formy – o ile tylko umożliwiają one jednoznaczne stwierdzenie tej tożsamości: wliczając w to nieważny dowód osobisty czy tzw. mTożsamość, usługę dostępną w ramach rządowej aplikacji mobilnej mObywatel (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 2019 r., I NSW 4/19). Stanowisko to zostało zaaprobowane w szeregu orzeczeń wydanych w toku rozpoznawania protestów wyborczych (postanowienia Sądu Najwyższego z: 24 czerwca 2019 r., I NSW 15/19; 6 listopada 2019 r., I NSW 130/19; 28 lipca 2020 r., I NSW 630/20).

**4.4.** Sąd Najwyższy, pochylając się przy rozpoznawaniu skarg na postanowienie PKW nad problematyką rejestracji komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP – mając na uwadze szczególną sytuację faktyczną, zaistniałą w 2020 r. w związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2 – uznał za skuteczne zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego w sytuacji, gdy nie dołączono do niego wykazu co najmniej 1000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP i popierających kandydata (postanowienie Sądu Najwyższego z 23 marca 2020 r., I NSW 4/20). Orzekając w przedmiocie skargi na postanowienie o odmowie rejestracji komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP, wniesionej po zarządzeniu wyborów na 28 czerwca 2020 r., Sąd Najwyższy przyjął, że zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP w wyborach wyznaczonych na 28 czerwca 2020 r. powinno zostać dokonane przez komitet wyborczy działający

w tym samym składzie, co komitet wyborczy utworzony w związku z wyborami Prezydenta RP zarządzonymi na 10 maja 2020 r. (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r., I NSW 59/20).

**4.5.** Co się tyczy skargi na postanowienie PKW o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta RP, Sąd Najwyższy przyjął, że może ona zostać wniesiona za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r., I NSW 60/20). Sąd Najwyższy uznał także, że skarga powinna skutkować niezwłoczną rejestracją kandydata na Prezydenta RP w sytuacji, gdy część podpisów poparcia uzyskał on w związku z wyborami wyznaczonymi na 10 maja 2020 r., a część – w związku z wyborami zarządzonymi na 28 czerwca 2020 r. Mając na uwadze szczególną sytuację faktyczną i prawną, w jakiej przebiegał proces wyboru Prezydenta RP w 2020 r., stwierdzono bowiem, że w tym zakresie istotne jest samo spełnienie przesłanki uzyskania łącznie poparcia ponad 100 000 obywateli (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r., I NSW 61/20). Niespełnienie tego wymogu – który ma rangę konstytucyjną i mógłby zostać obniżony tylko przez przepis tej samej rangi – uzasadnia odmowę rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r., I NSW 63/20).

# II.

# 5. Wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzone 26 maja 2019 r.

## 5.1. Podstawa prawna orzekania

Zgodnie z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym. Obywatele Unii Europejskiej mają prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 20 ust. 2 pkt 2 i art. 22 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/2). Na podstawie art. 223 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zostały ustanowione ani jednolita procedura wyborcza, ani wspólne zasady wybierania członków Parlamentu Europejskiego dla wszystkich Państw Członkowskich. Wobec powyższego, zgodnie z art. 8 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/10), procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym – z zastrzeżeniem m.in. art. 1 ust. 1 i 3 Aktu, gdzie wskazano, że w każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu, a wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych.

Artykuł 328 k.wyb. stanowi, że wybory do Parlamentu Europejskiego są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Zgodnie z art. 336 k.wyb. do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241–246 tego Kodeksu.

Artykuł 241 § 1 k.wyb. przewiduje, że protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Stosownie do art. 244 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Zgodnie z art. 244

§ 2 k.wyb., rozstrzygnięcie o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest, Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały, nie później niż w 90. dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW.

### 5.2. Rozpoznawanie protestów wyborczych

W związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonymi 26 maja 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło 59 protestów wyborczych.

W toku ich rozpoznawania w sposób szczególny ujawniła się problematyka sposobu zapewnienia wyborom przymiotu tajności. Odnosząc się do tej kwestii Sąd Najwyższy zauważył, że zasada tajności głosowania nie może być uznana za źródło obowiązków obywatela, ograniczających mu swobodę komunikowania treści dokonywanych przezeń wyborów – dla wyborcy tajność głosowania jest bowiem przywilejem, z którego może on skorzystać, podobnie jak może zdecydować się na dobrowolne poinformowanie innych osób o treści swojej decyzji wyborczej. Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy uznał za całkowicie niedopuszczalne żądanie wprowadzenia sankcji za korzystanie ze swobody komunikowania dokonywanych wyborów politycznych, zwłaszcza zaś sankcji pozbawiającej wyborcę możliwości oddania ważnego głosu (postanowienia Sądu Najwyższego z: 28 czerwca 2019 r., I NSW 51/19; 18 lipca 2019 r., I NSW 40/19). To stanowisko koresponduje z poglądem Trybunału Konstytucyjnego na tę kwestię, wyrażonym w wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11, gdzie podkreślono, że: „[d]la wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania".

Na tym tle Sąd Najwyższy zauważył także, że zapoznanie się z treścią głosu wyborcy przez członka obwodowej komisji wyborczej nie narusza zasady tajności głosowania ani nie stanowi przestępstwa określonego w art. 251 k.k., jeśli wcześniej wyborca dobrowolnie okazał mu swoją kartę wyborczą (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 17/19).

Sąd Najwyższy zajął się również kwestią dopuszczalności i warunków wykorzystania urny pomocniczej – wskazując, że jakkolwiek skorzystanie z niej w odrębnym obwodzie głosowania utworzonym na terenie szpitala jest dopuszczalne i z natury wiąże się z czasowym zamknięciem lokalu wyborczego, to jednak kilkugodzinne jego zamknięcie uznać należy za poważne i niczym nieuzasadnione nadużycie (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r., I NSW 31/19).

### 5.3. Podjęcie uchwały w przedmiocie ważności wyborów

Mając na uwadze stan prawny istniejący w chwili rozstrzygania o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., uchwała w tym przedmiocie została wydana przez Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów. Na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy art. 244 § 1 k.wyb. – który w związku z art. 336 k.wyb. stanowi podstawę podjęcia uchwały w przedmiocie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego – otrzymał brzmienie: „Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (…)". Dokonując przedmiotowej zmiany nie wskazano, w jakim składzie Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – której właściwość w tym zakresie wynika z przytoczonego już art. 26 u.SN – powinien rozstrzygać o ważności wyborów. Wobec braku przepisów szczególnych, przy stwierdzaniu ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na 26 maja 2019 r., zastosowanie znalazł art. 77 § 1 u.SN, zgodnie z którym o ile ustawa nie stanowi inaczej, Sąd Najwyższy orzeka w składzie 3 sędziów.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ustawodawca dostrzegł ów błąd legislacyjny oraz potrzebę wprowadzenia korekt w regulacjach dotyczących składów Sądu Najwyższego rozpoznających sprawy z zakresu prawa wyborczego – poprzez określenie szczególnego składu Sądu Najwyższego właściwego do rozstrzygania o ważności wyborów. Wobec powyższego, na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2019, poz. 1504) dokonano nowelizacji Kodeksu wyborczego – w art. 244 k.wyb. dodając § 1a. Przepis ten przewiduje, że rozstrzygając o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest, Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby.

Dokonana zmiana nie miała jednak wpływu na skład Sądu Najwyższego orzekający w przedmiocie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r. – powołana ustawa nowelizująca weszła bowiem w życie 10 sierpnia 2019 r., już po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały w tym przedmiocie.

Owa uchwała – podjęta z omówionych powyżej względów w składzie 3 sędziów – została wydana 2 sierpnia 2019 r. (I NSW 60/19). Na jej podstawie Sąd Najwyższy, wobec braku podstaw do uznania, że którekolwiek z uchybień odnotowanych w opiniach wydanych w toku rozpoznawania protestów wyborczych, jak również wszystkie one łącznie, mogłyby stanowić podstawę kwestionowania wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., stwierdził ich ważność.

# 6. Wybory do Sejmu RP i Senatu RP zarządzone na 13 października 2019 r.

## 6.1. Podstawa prawna orzekania

Zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji RP ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy. Wedle art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.

Stosownie do art. 241 § 1 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Wedle art. 244 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów do Sejmu RP oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Zgodnie z art. 244 § 2 k.wyb. rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności wyborów do Sejmu RP i ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest, Sąd Najwyższy podejmuje, w formie uchwały, nie później niż w 90. dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW.

Powołane przepisy, z mocy art. 258 k.wyb., znajdują odpowiednie zastosowanie do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

## 6.2. Rozpoznawanie protestów wyborczych

W związku z wyborami do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonymi 13 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło 279 protestów wyborczych.

W toku ich rozpoznawania w sposób szczególny ujawniła się kwestia dopuszczalności ponownego przeliczenia głosów oddanych na poszczególnych kandydatów do Senatu RP. W tym zakresie Sąd Najwyższy uznał, że brak jest podstaw do przeprowadzenia oględzin kart do głosowania i ponownego ich przeliczania wyłącznie z tego powodu, że różnica głosów oddanych na dwóch wiodących kandydatów była niewielka, a liczba głosów oddanych jako nieważne przekraczała ilość głosów stanowiących różnicę głosów pomiędzy tymi kandydatami. Samo zatem powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na zbyt dużą liczbę głosów nieważnych w danym okręgu wyborczym nie stanowi wystarczającej podstawy do

ponownego przeliczenia głosów (postanowienia Sądu Najwyższego z: 29 października 2019 r., I NSW 103/19; 30 października 2019 r., I NSW 118/19; 13 listopada 2019 r., I NSW 133/19). Stanowisko to jest spójne z praktyką orzeczniczą, wypracowaną uprzednio przez Sąd Najwyższy w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2001 r., III SW 129/01; 25 października 2005 r., I NSW 97/05; 8 listopada 2005 r., III SW 82/05; 8 listopada 2005 r., III SW 94/05; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14).

W tym zakresie Sąd Najwyższy zauważył także, że z uwagi na zasadę tajności głosowania, zapewnienia osoby składającej protest nie mogą stanowić przedmiotu postępowania dowodowego. Nie istnieje bowiem możliwość weryfikacji, na której konkretnie karcie do głosowania wnoszący protest oddał swój głos – a tym samym nie jest możliwe udowodnienie, na kogo w rzeczywistości głosował, jak również czy to jego karta do głosowania została uznana za nieważną (postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2019 r., I NSW 182/19; 20 listopada 2019 r., I NSW 257/19).

Innym zagadnieniem, do którego Sąd Najwyższy odniósł się w toku weryfikacji wyborów do Senatu RP przeprowadzonych 13 października 2019 r., okazała się kwestia ustalenia terminu do zgłoszenia nowego kandydata na senatora w przypadku śmierci poprzedniego kandydata przed datą wyborów. Analizując zarzuty protestów, podniesione w tym zakresie na tle konkretnego stanu faktycznego, Sąd Najwyższy stwierdził, że zgon dotychczasowego kandydata może nastąpić w tym samym dniu, w którym zgłoszony zostaje nowy kandydat, istotne jest jedynie, by nastąpiło to najpóźniej w 13. dniu poprzedzającym wybory – przewidziany dla tego rodzaju sytuacji w Kodeksie wyborczym termin nie jest bowiem postrzegany jako odcinek czasu, którego bieg otwierałoby zdarzenie faktyczne. Tym samym, nie znajdują zastosowania ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu, wynikające z art. 111 k.c. (postanowienia Sądu Najwyższego z: 5 listopada 2019 r., I NSW 136/19; 6 listopada 2019 r., I NSW 143/19).

Kolejną kwestią, którą Sąd Najwyższy poddał analizie w toku weryfikacji wyborów do Senatu RP przeprowadzonych 13 października 2019 r. – z uwagi na fakt, że stała się ona przedmiotem zarzutów w licznych protestach – był wpływ umieszczenia na kartach do głosowania symboli graficznych komitetów wyborczych na ważność tych kart. Sąd Najwyższy stwierdził, że opatrzenie karty takimi dodatkowymi elementami nie pozbawia jej przymiotu urzędowej karty do głosowania w rozumieniu art. 40 § 1 k.wyb. (postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 listopada 2019 r., I NSW 270/19; 27 listopada 2019 r., I NSW 271/19; 3 grudnia 2019 r., I NSW 224/19). Inaczej rzecz ma się w przypadku umieszczenia na karcie do głosowania, obok nazwiska kandydata na senatora, symbolu graficznego innego komitetu wyborczego – w takiej sytuacji, jak zauważył Sąd Najwyższy, dochodzi bowiem do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSW 271/19).

Sąd Najwyższy, odpowiadając na zarzut sformułowany w wielu protestach, wypowiedział się także w kwestii możliwości popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, stypizowanego w art. 249 pkt 2 k.k., przez media publiczne w ramach prowadzonej przez nie działalności informacyjnej. W tym zakresie wskazano, że działalność ta, prowadzona w okresie przedwyborczym, nawet jeżeli w subiektywnej ocenie wnoszącego protest narusza zasady obiektywizmu i pluralizmu w zakresie przedstawiania różnych poglądów i stanowisk oraz negatywnie wpływa na kształtowanie opinii publicznej, czy wręcz stanowi „uprawianie polityki", nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu zabronionego z art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi bowiem zakłócenia, czy jakiejkolwiek negatywnej ingerencji w prawo do swobodnego oddania głosu w wyborach przez określonego wyborcę, a jednocześnie nie polega na wprowadzeniu tego wyborcy w błąd, bądź też na wyzyskaniu błędu, pod którego wpływem pozostaje wyborca – do tego zaś musiałoby się sprowadzać przeszkadzanie, o którym mowa w powołanym przepisie art. 249 pkt 2 k.k. (postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19; 12 listopada 2019 r., I NSW 113/19). Wobec powyższego Sąd Najwyższy uznał, że omawiany zarzut sprowadza się w istocie do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką wykonuje ona zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2019, poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji dotyczącej oddania głosu w wyborach do Sejmu i Senatu RP (postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2019 r., I NSW 190/19; 3 grudnia 2019 r., I NSW 277/19).

### 6.3. Podjęcie uchwały w przedmiocie ważności wyborów

Uchwała rozstrzygająca o ważności wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych 13 października 2019 r. została podjęta 23 grudnia 2019 r. (I NSW 342/19). Sąd Najwyższy, po analizie sprawozdania PKW i opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, doszedł do przekonania, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dawały podstaw do kwestionowania ważności tych wyborów. W związku z powyższym Sąd Najwyższy stwierdził ważność wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych 13 października 2019 r.

# 7. Wybory Prezydenta RP przeprowadzone 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.

## 7.1. Podstawa prawna orzekania

Stosownie do art. 129 ust. 1 Konstytucji RP ważność wyboru Prezydenta RP stwierdza Sąd Najwyższy. Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie.

Artykuł 321 § 1 k.wyb. przewiduje, że protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Przepis art. 324 § 1 k.wyb. przewiduje, że Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz po rozpoznaniu protestów, rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta RP.

Szczególną podstawę prawną przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. stanowiła ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Ustawa ta, zgodnie z jej art. 1 ust. 1, miała charakter jednorazowy – określając wyłącznie zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 odwołano się do przepisów Kodeksu wyborczego, nakazując ich odpowiednie stosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie.

## 7.2. Rozpoznawanie protestów wyborczych

W związku z wyborami Prezydenta RP, przeprowadzonymi 28 czerwca i 12 lipca 2020 r., w Sądzie Najwyższym zarejestrowano 5847 spraw wywołanych wniesieniem protestów.

Zarzut, który podnoszony był w większości protestów – i który choćby z tego względu został poddany szczególnie wnikliwej analizie – dotyczył działalności mediów publicznych i ich roli w trakcie procesu wyborczego. Odnosząc się do tej kwestii Sąd Najwyższy podkreślił, że Kodeks wyborczy nie ogranicza możliwości prowadzenia przez media działalności informacyjnej, w tym obejmującej aktywność publiczną każdego kandydata, również niezwiązaną z kandydowaniem w wyborach prezydenckich. Jednocześnie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na niedopuszczalność sugerowania – w braku wskazania dowodów uwiarygadniających

naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów – że suweren, którym zgodnie z normą konstytucyjną jest Naród, został zmanipulowany przez zachowanie mediów. Fakt, że wyborcy decydują się na korzystanie z danego źródła informacji, nawet w świetle podnoszonych wątpliwości co do jego rzetelności, nie może być bowiem uważany za równoznaczny z manipulacją. Przeciwnie, wybór źródła informacji *ex definitione* jest wyborem, który naturalnie pociąga za sobą określone konsekwencje, niemniej jednak, jeśli jest on swobodnie dokonany, nie można twierdzić, że jego konsekwencje są sprzeczne z wolą wyborcy (postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 84/20). Tożsame stanowisko w tej kwestii zajmował wcześniej Sąd Najwyższy w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 20 lipca 2010 r., III SW 317/10; 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15).

Rozpoznając protesty przeciwko wyborowi Prezydenta RP dokonanemu 12 lipca 2020 r., Sąd Najwyższy ustosunkował się także do zarzutów o charakterze ustrojowym, dotyczących niezgodności procedury wyborczej z Konstytucją RP. W tym zakresie Sąd Najwyższy podkreślił, podtrzymując dotychczas wypracowaną linię orzeczniczą, że zarzuty dotyczące naruszenia Konstytucji RP nie mieszczą się w podstawach wniesienia protestu, określonych w art. 82 § 1 k.wyb. (postanowienia Sądu Najwyższego z: 29 lipca 2020 r., I NSW 2786/20; 30 lipca 2020 r., I NSW 84/20; 1 sierpnia 2020 r., I NSW 963/20) – a to z kilku przyczyn. Po pierwsze, normy konstytucyjne nie regulują procesu głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów. Tego rodzaju normy zostały zawarte w Kodeksie wyborczym, a w odniesieniu do przeprowadzonych wyborów prezydenckich – także w ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. Już z tego względu Sąd Najwyższy uznał, że zarzut naruszenia norm Konstytucji RP nie jest zarzutem odnoszącym się do naruszenia przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania czy ustalenia wyników wyborów. Po drugie, Sąd Najwyższy zauważył, że ustawodawca nie bez przyczyny ograniczył w art. 82 § 1 k.wyb. katalog zarzutów, które mogą stanowić podstawę wniesienia protestu. Protest przeciwko ważności wyborów wnoszony przez wyborcę ma bowiem służyć, jak już była o tym mowa we wcześniejszej części niniejszego opracowania, ochronie jego indywidualnych uprawnień, stąd formułowane zarzuty powinny być konkretne, odnoszące się do ściśle określonej sytuacji dotyczącej danego wyborcy, a nie abstrakcyjne – dotyczące ważności wyborów w ogólności. Po trzecie wreszcie, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na niedopuszczalność kwestionowania w ramach protestu wyborczego zgodności regulacji rangi ustawowej (dokładniej: przepisów ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego) z Konstytucją RP – wska-

zując, że w tej kwestii stanowisko może zająć wyłącznie Trybunał Konstytucyjny we właściwym postępowaniu, którego z całą pewnością nie inicjuje wniesienie protestu wyborczego (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 5774/20).

W związku z pojawiającymi się zarzutami dotyczącymi wypełniania przez konsulów powierzonych im zadań z zakresu organizacji wyborów, Sąd Najwyższy zauważył w pierwszej kolejności, że wykonywanie czynności konsularnych państwa wysyłającego zależy od zgody państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi (postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 91/20). W sytuacji zatem, gdy prawo do głosowania przysługujące wyborcy przebywającemu za granicą doznało limitacji wskutek szczególnego oddziaływania regulacji państwa przyjmującego, które musiała zaakceptować polska służba konsularna w toku organizacji wyborów, brak jest podstaw do stwierdzenia deliktu wyborczego (postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 lipca 2020 r., I NSW 1098/20; 1 sierpnia 2020 r., I NSW 963/20). Sąd Najwyższy stwierdził także niemożność uznania za zasadne zarzutów dotyczących niedostarczenia wyborcy pakietu wyborczego, o ile został on wysłany przez konsula w terminie – wskazując, że w takiej sytuacji z perspektywy ustawowej brak jest przepisu, który mógłby zostać naruszony (postanowienia Sądu Najwyższego z: 24 lipca 2020 r., I NSW 196/20; 29 lipca 2020 r., I NSW 115/20).

Odnosząc się do zarzutów związanych z dopisaniem się przez wyborcę do spisu wyborców, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że umieszczenie wyborcy w określonym spisie wyborców dotyczy całych wyborów, a nie tylko głosowania w jednej turze wyborów (postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 3333/20). Z tego względu wyborca, chcąc głosować w pierwszej turze wyborów w miejscu swego czasowego pobytu, w drugiej zaś w miejscu swego stałego zamieszkania – lub odwrotnie – powinien na podstawie art. 32 § 1 k.wyb. złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, nie zaś wniosek o dopisanie do spisu wyborców, o którym mowa w art. 28 § 1 k.wyb. (postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r., I NSW 243/20). Jednocześnie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że niewykreślenie wyborcy ze spisu wyborców, pomimo wydania mu zaświadczenia o prawie do głosowania, stanowi naruszenie przepisów dotyczących głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 2139/20).

Za naruszenie przepisów dotyczących głosowania Sąd Najwyższy uznał także przyjmowanie przy głosowaniu korespondencyjnym na terenie kraju ograniczenia zakładającego, że wskazywany w zgłoszeniu chęci głosowania korespondencyjnego adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca jest wpisany do spisu wyborców (postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r., I NSW 139/20).

### 7.3. Podjęcie uchwały w przedmiocie ważności wyboru

Z mocy art. 15 ust. 3 u.wyb.2020 termin do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały o ważności wyboru Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r., został skrócony do 21 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW.

Uchwała rozstrzygająca o ważności wyboru Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r. została podjęta przez Sąd Najwyższy 3 sierpnia 2020 r. (I NSW 5890/20).

Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 129 ust. 1 Konstytucji RP nakazuje, przy orzekaniu o ważności wyboru Prezydenta RP, wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogły mieć znaczenie dla ważności tego wyboru – również te, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu wyborczego.

W ramach tak zakreślonej kompetencji Sąd Najwyższy zważył, że w państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli sprawujących władzę w imieniu suwerena, którym jest Naród. Prawo wyborcze ma służebny charakter, gdyż umożliwia wybór organów przedstawicielskich. Konieczność zapewnienia ciągłości władzy państwowej w oparciu o legitymację demokratyczną musi być priorytetem normatywnym również w sytuacjach wyjątkowych.

Sąd Najwyższy podkreślił, że w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest stworzenie takich warunków prawnych i faktycznych, w których akt wyborczy nie może zostać zrealizowany. Mimo niewprowadzenia żadnego z przewidzianych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, wybory zaplanowane na 10 maja 2020 r. nie odbyły się. Nie było zatem możliwe sporządzenie protokołu głosowania, stwierdzenie wyników wyborów ani sporządzenie sprawozdania. Taki stan faktycznego braku możliwości głosowania na kandydatów PKW uznała za równoważny w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 k.wyb. brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów (uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP, Dz.U. 2020, poz. 967). W ocenie Sądu Najwyższego wobec zaistnienia takiej, nieprzewidzianej Konstytucją RP sytuacji, obowiązkiem państwa było niezwłoczne doprowadzenie do przeprowadzenia wyborów.

Mając na uwadze dwie wartości konstytucyjne, tj. konieczność zapewnienia warunków dla wyrażenia woli suwerena co do osoby przyszłego Prezydenta RP i konieczność uszanowania terminów konstytucyjnych, Sąd Najwyższy uznał, że ponowne zarządzenie przez Marszałka Sejmu wyborów na 28 czerwca 2020 r. – w związku z treścią uchwały PKW nr 129/2020 z 10 maja 2020 r. – pozwoliło zrealizować obie te wartości w najwyższym możliwym stopniu.

Sąd Najwyższy, mając na uwadze, że podstawą wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r. stała się ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezy-

denta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, uchwalona zaledwie 26 dni przed wyborami, odwołał się do racji Trybunału Konstytucyjnego, który w swym orzecznictwie akcentował stabilność procesu wyborczego oraz prawa wyborczego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 3 listopada 2006 r., K 31/06; 28 października 2009 r., Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., K 9/11), wskazując, iż poza „nadzwyczajnymi okolicznościami o charakterze obiektywnym" niedopuszczalne jest wprowadzanie istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie sześciomiesięcznej „ciszy legislacyjnej" przed wyborami, które miałyby być organizowane w oparciu o nowe przepisy.

Równocześnie Sąd Najwyższy zauważył, że prawo wyborcze nie przewiduje rozwiązań adekwatnych do tak szczególnej sytuacji, jaka powstała w związku z pandemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2. Stan epidemii, połączony z sytuacją nieodbycia się wyborów w konstytucyjnym terminie, Sąd Najwyższy uznał za „nadzwyczajną okoliczność o charakterze obiektywnym", uzasadniającą wprowadzenie zmian w prawie wyborczym w okresie bezpośrednio poprzedzającym przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP.

Sąd Najwyższy miał również na uwadze, że zmiany w prawie wyborczym wprowadzone ustawą z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego *de facto* rozszerzyły możliwość udziału w głosowaniu w warunkach pandemii, w szczególności przez głosowanie korespondencyjne, co służyło pełniejszej realizacji praw wyborczych obywateli polskich, w tym czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RP), a także zasad Konstytucji RP: demokratyzmu (art. 2 Konstytucji RP) oraz ciągłości władzy, których Prezydent RP jest gwarantem (art. 126 Konstytucji RP).

Ponadto, z uwagi na fakt, że wybory Prezydenta RP, przeprowadzone 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. odbyły się w następstwie nieprzeprowadzenia wyborów w terminie zarządzonym na 10 maja 2020 r., Sąd Najwyższy za dopuszczalne uznał rozwiązania normatywne gwarantujące zarówno możliwość kandydowania w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. przez osoby, które zarejestrowały swe kandydatury w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r., bez konieczności ponownego zgłaszania ich kandydatur przez 100 000 obywateli, jak również umożliwiające rejestrację nowych kandydatów.

Sąd Najwyższy, także w uchwale o ważności wyborów nawiązując do problematyki działalności mediów i ich roli w trakcie procesu wyborczego – która to kwestia stała się przedmiotem szczególnie wielu zarzutów, formułowanych przez wnoszących protesty – wskazał, że nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów.

Mając na uwadze wszystkie te okoliczności, Sąd Najwyższy, po analizie sprawozdania PKW i opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, uznał, że żadne z tych uchybień, jak

również wszystkie one łącznie, nie stanowiły podstaw do kwestionowania ważności wyboru Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r. W związku z powyższym Sąd Najwyższy stwierdził ważność tego wyboru.

***

W latach 2019–2020 Sąd Najwyższy orzekając w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podejmował czynności orzecznicze we wszystkich procedurach wyborczych, rozpoznając liczne protesty wyborcze oraz rozstrzygając w przedmiocie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych 13 października 2019 r. oraz wyboru Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r.

W tym obiektywnie krótkim czasie, z którego znaczna część upłynęła pod znakiem dodatkowych utrudnień będących konsekwencją epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie tylko pogłębiono analizę znanych od lat zagadnień związanych ze sprawami wyborczymi, ale także zmierzono się z wieloma zupełnie nowymi problemami, powstałymi na tle nowowprowadzonych instytucji prawa wyborczego oraz zarzutów, które wcześniej nie były przedmiotem badania przez Sąd Najwyższy. Wydane w tych precedensowych sprawach rozstrzygnięcia mają walor nie tylko jurydyczny, ale także praktyczny, gdyż mogą służyć jako wskazówki dla podmiotów biorących udział w poszczególnych procesach wyborczych, w tym indywidualnym wyborcom, którzy w przyjętym modelu weryfikacji wyborów są uprawnieni do samodzielnego występowania bezpośrednio przed Sądem Najwyższym. Orzecznictwo w sprawach wyborczych Sądu Najwyższego niewątpliwie będzie służyło pomocą w objaśnianiu skomplikowanej niekiedy natury instytucji prawa wyborczego.

Dotychczasowy dorobek orzeczniczy Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach wyborczych – choć wypracowany na przestrzeni zaledwie dwóch lat – jest bogaty, wielowątkowy, a w swej treści nie tylko wpisuje się w ponad stuletnią tradycję orzeczniczą Sądu Najwyższego jako niezależnego organu kontroli wyborów, ale również wychodzi naprzeciw aktualnym problemom, dążąc do urzeczywistnienia konstytucyjnych zasad: demokratycznego państwa prawnego i zwierzchnictwa Narodu.

Emilia Nita
asystent sędziego SN

# Wybór orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych

---

## Wybory do Parlamentu Europejskiego

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 2019 r.

## I NSW 4/19

Teza:

**Rozwiązania przyjęte w Kodeksie wyborczym zakładają możliwość wykorzystania w celu weryfikacji tożsamości wyborcy wszelkich przedmiotów, które stanowią dokument, niezależnie od ich formy – o ile umożliwiają one jednoznaczne stwierdzenie tej tożsamości. Należy mieć bowiem na uwadze, iż zgodnie z art. $77^3$ k.c. dokumentem jest każdy nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią – a więc także nieważny dowód osobisty czy mTożsamość.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Siwek (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego (…)

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (…)/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r.,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 maja 2019 r.,

1. **oddala skargę,**
2. **ustala, że każdy z uczestników postępowania ponosi koszty związane ze swoim udziałem w sprawie.**

## UZASADNIENIE

Pismem procesowym z dnia 6 maja 2019 r. Komitet Wyborczy (…), działając przez swojego pełnomocnika wyborczego, R. S., zaskarżył w całości uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr (…)/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 171 § 1, 2 i 3 Kodeksu wyborczego poprzez brak umieszczenia w uchwale zasad odwoływania członków obwodowych komisji wyborczych oraz ich przewodniczących;
2. art. 52 § 1 k.wyb. poprzez jego błędną wykładnię i rozszerzenie możliwości identyfikacji i możliwości głosowania wyborcy legitymującego się za pomocą nieważnego „dokumentu", podczas gdy przepis art. 52 § 1 k.wyb. nie reguluje możliwości posługiwania się „nieważnym dokumentem";

3. art. 52 § 1 k.wyb. poprzez niedopuszczalne i niewymienione w Kodeksie identyfikowanie wyborcy za pomocą telefonów komórkowych lub innych nośników elektronicznych lub aplikacji;
4. art. 52 § 1 k.wyb. poprzez sugerowanie w uchwale zastosowania takich technik weryfikacji tożsamości wyborcy, które są kompletnie niewiarygodne i które nie są przewidziane nawet w przypadku weryfikacji tzw. mTożsamości, co umożliwia w prosty sposób falsyfikację tożsamości za pomocą aplikacji – atrapy do zainstalowania w komórkach telefonicznych;
5. art. 75 § 1 i 2 k.wyb. oraz art. 77 § 1 i 2 k.wyb. poprzez:
   a) błędną wykładnię wskazanych przepisów i wprowadzanie chaosu pojęciowego poprzez zamienne używanie terminów „protokół wyborczy" i „projekt protokołu wyborczego" dla określenia tych samych czynności; użycie nowych, nieznanych w Kodeksie pojęć i określeń; rozszerzenie pojęcia „protokół wyborczy" na pojęcie „projekt protokołu wyborczego" zamiast „protokół wyborczy" oraz
   b) błędną wykładnię wskazanych przepisów i wskazanie, że wyłącznie w przypadku, gdy obwodowa komisja wyborcza nie ma obsługi informatycznej, protokoły wyborcze będą sporządzane ręcznie, podczas gdy zgodnie z przepisami Kodeksu protokół wyborczy, i to w dwóch egzemplarzach, musi zostać sporządzony ręcznie, ten właśnie protokół sporządzany ręcznie jest protokołem wyborczym, pierwotnym i fundamentalnym dokumentem wytworzonym przez obwodową komisję wyborczą, a więc w ścisłym tego słowa znaczeniu protokołem wyborczym, koniecznym do sporządzenia przed jakimkolwiek późniejszym posługiwaniem się tzw. pomocniczym systemem informatycznym i późniejszymi czynnościami związanymi z obsługą informatyczną wyborów;
6. art. 160 k.wyb. i art. 161 k.wyb. poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak, aby zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe ich zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw.

Wobec powyższego, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie o nakazanie Państwowej Komisji Wyborczej dokonania zmian w zaskarżonej uchwale – poprzez jej uzupełnienie o zapisy regulujące pracę obwodowych komisji wyborczych tak, aby zagwarantować uczciwość wyborów i rozwiązanie wskazywanych przez skarżącego zastrzeżeń, zastosowanie proponowanych przez niego zmian oraz doprecyzowanie zapisów uchwały w zaskarżonym zakresie, szczegółowo przedstawione w skardze i jej uzasadnieniu.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, iż podnoszone przez skarżącego zarzuty są bezzasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlegała oddaleniu.

Zgodnie z art. 161a § 1 k.wyb. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.wyb. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

Stosownie do art. 161 § 1 k.wyb. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych.

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy rozważył, czy w niniejszej sprawie zastosowanie znajduje art. $87^1$ § 1 k.p.c.

W ocenie Sądu Najwyższego przepis art. 161a § 1 k.wyb. stanowi samodzielną podstawę dla ustalenia kręgu osób legitymowanych do wniesienia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.wyb. – wskazując jednoznacznie, że prawo to służy pełnomocnikowi wyborczemu. Takie uregulowanie legitymacji czynnej do wniesienia skargi odpowiada treści art. 86 § 2 pkt 1 k.wyb., zgodnie z którym pełnomocnik wyborczy jest uprawniony do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, a także art. 161a § 7 k.wyb., który przewiduje, iż orzeczenie w przedmiocie skargi doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej. Mając na uwadze brzmienie powołanych przepisów Kodeksu wyborczego, a także szczególny charakter postępowania wywołanego skargą – gdzie wniesienie skargi jest ograniczone terminem 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały (art. 161a § 1 k.wyb.), i co do zasady wstrzymuje jej wykonanie w zakresie, którego dotyczy skarga (art. 161a § 2 k.wyb.), a Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w postępowaniu nieprocesowym w terminie 7 dni (art. 161a § 3 k.wyb.) – zważywszy także na zasadę *lex specialis derogat legi generali*, należy uznać, iż podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi, o której mowa w art. 161a § 1 k.wyb., jest pełnomocnik wyborczy, który w postępowaniu wywołanym przedmiotową skargą może działać samodzielnie, niezastępowany przed adwokata lub radcę prawnego.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów skargi, Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 52 § 1 k.wyb. przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości.

Stosownie do pkt. 38 ppkt 1 zaskarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej przed wydaniem kart do głosowania komisja sprawdza tożsamość wyborcy na podstawie dowodu osobistego lub każdego innego dokumentu z fotografią, pod warunkiem, że ustalenie tożsamości na jego podstawie nie budzi wątpliwości (art. 52 § 1 k.wyb.); wyborca może zatem okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem (np. paszport, prawo jazdy, legitymacja studencka), w tym również dokument, który utracił ważność, pod warunkiem, że ustalenie tożsamości na jego podstawie nie budzi wątpliwości. Tożsamość wyborcy może zostać także stwierdzona na podstawie mTożsamości, tj. usługi dostępnej w rządowej aplikacji mobilnej mObywatel. mTożsamość korzysta z aktualnych danych tożsamości, które znajdują się w rejestrach państwowych: imion, nazwisk, daty urodzenia, numeru PESEL – czyli danych z rejestru PESEL, zdjęcia, terminu ważności, numeru dowodu, informacji, kto wydał dokument – czyli danych z Rejestru Dowodów Osobistych. Te dane są wyświetlane na ekranie smartfona wyborcy. Elementy, które potwierdzają, że wyświetlane dane są wiarygodne, bezpieczne i aktualne:

a) hologram (godło Rzeczypospolitej Polskiej w lewym górnym rogu),
b) data ostatniej aktualizacji („OSTATNIA AKTUALIZACJA" w prawym górnym rogu),
c) znak wodny (godło Rzeczypospolitej Polskiej pod danymi osobowymi),
d) element dynamiczny (flaga Rzeczypospolitej Polskiej w lewym dolnym rogu).

Już samo porównanie brzmienia art. 52 § 1 k.wyb. z treścią pkt. 38 ppkt 1 zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, iż podnoszony przez skarżącego w tym zakresie zarzut jest niezasadny. Zarówno bowiem norma kodeksowa, jak i zapis wytycznych odnoszą się do dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości, nie zaś dokumentu stwierdzającego tożsamość. W ocenie Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, iż posłużenie się tak obszernym

pojęciem było – w obu przypadkach – działaniem zamierzonym, mającym na celu zapewnienie możliwości jego maksymalnie szerokiej interpretacji. Na powyższe – w odniesieniu do normy kodeksowej – wskazuje się także w doktrynie, podnosząc, że „Kodeks wyborczy, posługując się w art. 52 § 1 pojęciem dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości, wyraża intencję ustawodawcy, aby obejmować nim jak najszerszą kategorię dokumentów" (B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, art. 52, Nb 1, Warszawa 2018). Przyjęcie takiego rozwiązania zakłada zatem możliwość wykorzystania w celu weryfikacji tożsamości wyborcy wszelkich przedmiotów, które stanowią dokument, niezależnie od ich formy – o ile umożliwiają one jednoznaczne stwierdzenie tej tożsamości. Należy mieć bowiem na uwadze, iż zgodnie z art. $77^3$ k.c. dokumentem jest każdy nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią – a więc także nieważny dowód osobisty czy mTożsamość.

Niezależnie od powyższego, za nieuzasadnione Sąd Najwyższy uznał twierdzenia skarżącego co do braku wiarygodności danych udostępnionych w ramach usługi mTożsamość. Zważyć bowiem należy, iż z mTożsamości nie może korzystać osoba, która nie ma profilu zaufanego, podobnie jak osoba, której zwykły dowód osobisty jest nieważny. Dane zapisywane w telefonie są zaszyfrowane i podpisane certyfikatem wydanym przez Ministerstwo Cyfryzacji, a każdy użytkownik aplikacji mObywatel, z poziomu której zapewniany jest dostęp do mTożsamości, musi się każdorazowo zalogować ośmioznakowym hasłem, którego odzyskiwanie nie jest możliwe – podobnie jak niemożliwe jest wykonywanie zrzutów ekranu, tzw. „screenshot". Także złożony system zabezpieczeń wizualnych, omówionych szczegółowo w zaskarżonej uchwale, świadczy o wysokim stopniu poprawności, transparentności i bezpieczeństwa danych udostępnianych w ramach usługi mTożsamość – a co za tym idzie, także o ich wiarygodności.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 171 k.wyb. Sąd Najwyższy zauważył przede wszystkim, iż wskazany przepis odnosi się do członków okręgowych komisji wyborczych – a nie, jak błędnie wskazuje skarżący, do członków obwodowych komisji wyborczych. Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy zważył, że kwestie związane z wygaśnięciem członkostwa w obwodowej komisji wyborczej – w tym odwołanie członka tej komisji – zostały uregulowane w art. 184 k.wyb., którego § 2 stanowi, iż komisarz wyborczy odwołuje członka obwodowej komisji wyborczej w przypadku nieuczestniczenia w pracach komisji bez usprawiedliwienia lub podejmowania działań sprzecznych z prawem. Wobec powyższego, zważywszy że wskazany przepis wskazuje zarówno przyczyny odwołania członka obwodowej komisji wyborczej, jak i organ do tego uprawniony – a zatem odpowiada zasadom techniki prawodawczej – niecelowym byłoby powielanie w wytycznych treści wyartykułowanych wprost w Kodeksie wyborczym, a niedopuszczalnym – kreowanie w rzeczonej uchwale Państwowej Komisji Wyborczej jakichś dodatkowych zasad w tym zakresie.

Co się tyczy zarzutu naruszenia art. 75 § 1 i 2 k.wyb. oraz art. 77 § 1 i 2 k.wyb., Sąd Najwyższy stwierdził, iż także ten zarzut nie zasługuje na uwzględnienie – a to z następujących przyczyn.

Zgodnie z art. 75 § 1 k.wyb. obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie sporządza, w dwóch egzemplarzach, protokół głosowania w obwodzie właściwy dla przeprowadzonych wyborów. Stosownie do art. 75 § 2 k.wyb. w protokole, o którym mowa w § 1, wymienia się odpowiednio dane, o których mowa w art. 70 § 2, oraz, odpowiednio do przeprowadzonych wyborów, liczbę głosów nieważnych z wyszczególnieniem przyczyn nieważności i liczby głosów odpowiadających każdej z tych przyczyn, liczbę głosów ważnych z wyszczególnieniem liczy głosów oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list.

Art. 77 § 1 k.wyb. przewiduje, że niezwłocznie po sporządzeniu protokołu głosowania w obwodzie, przed jego przekazaniem właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania w obwodzie poprzez wywieszenie w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców, kopii tego protokołu. Kopię protokołu otrzymuje każdy członek komisji i mąż zaufania. Protokół, o którym mowa w zdaniu pierwszym, umieszcza się na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z art. 77 § 2 k.wyb. dane o wynikach głosowania w obwodzie wprowadza się do sieci elektronicznego przekazywania danych dopiero po sporządzeniu protokołu zgodnie z wymaganiami art. 75 k.wyb.

Sąd Najwyższy stwierdził w pierwszej kolejności, iż wbrew twierdzeniom skarżącego żaden z powołanych przepisów – ani też żaden z pozostałych przepisów Kodeksu wyborczego – nie przewiduje konieczności sporządzenia protokołu głosowania ręcznie. Brak jest także przepisu, który zabraniały posługiwania się w toku sporządzania protokołu pomocniczymi narzędziami informatycznymi, zapewnianymi w ramach aplikacji „Protokoły obwodowe", dostarczanej komisji wraz z systemem informatycznym Wsparcie Organów Wyborczych (WOW). W tym miejscu należy podkreślić, iż wprowadzone do wskazanej aplikacji dane nie są przekazywane do sieci elektronicznego przekazywania danych, o której mowa w art. 77 § 2 k.wyb.

Podobnie, za niezasadny należało uznać zarzut odnoszący się do niedopuszczalności użycia w zaskarżonej uchwale sformułowania „projekt protokołu głosowania" – co miałoby wynikać z faktu, iż takim pojęciem nie posługuje się Kodeks wyborczy. W ocenie Sądu Najwyższego posługiwanie się w uchwale pojęciem „projekt protokołu głosowania", choć niewymienionym w Kodeksie wyborczym, nie stanowi naruszenia przepisów kodeksowych, a jedynie zakłada istnienie pewnego rzeczywistego procesu, w którym ów protokół powstaje – nie ulega przecież wątpliwości, że do czasu podpisania protokołu głosowania i opatrzenia go pieczęcią komisji stosownie do treści art. 75 § 5 k.wyb., istnieje pewien dokument, który stanowi w istocie projekt protokołu głosowania. Sąd Najwyższy podziela w tym zakresie także stanowisko zaprezentowane przez zastępcę Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych – będących nieprofesjonalnymi organami wyborczymi – z racji swego charakteru powinny w sposób szczegółowy i zrozumiały określać tryb pracy tych organów, a w tym celu dopuszczalne jest także wykorzystanie w treści wytycznych także pojęć, którymi nie posługuje się wprost Kodeks wyborczy.

Za niezasadny Sąd Najwyższy uznał także zarzut naruszenia art. 160 k.wyb. i art. 161 k.wyb. – a to przede wszystkim z uwagi na sposób jego sformułowania. Nie sposób bowiem odnieść się do ogólnikowych twierdzeń skarżącego, który wskazywał, że Państwowa Komisja Wyborcza nie wywiązała się z wyszczególnionych w tych przepisach zadań tak, by zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe ich zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw. Skarżący nie wskazał, któremu z określonych w powyższych przepisach obowiązków uchybiła Państwowa Komisja Wyborcza wydając uchwałę, nie przedstawił także żadnych dowodów na poparcie powyższych twierdzeń. Naruszenie art. 160 k.wyb. i art. 161 k.wyb. nie może natomiast być podnoszone *in abstracto*, bez powołania się na konkretne zachowania (działania lub zaniechania) Państwowej Komisji Wyborczej, które w ocenie skarżącego miałby stanowić uchybienia wynikającym z Kodeksu wyborczego obowiązkom nałożonym na Komisję.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie pierwszym postanowienia.

O kosztach postępowania Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 520 § 1 k.p.c. w zw. z art. 161a § 3 k.wyb.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2019 r.

## I NSW 15/19

Teza:

**Wyborca może okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem (np. paszport, prawo jazdy, legitymację), i to on decyduje jakim dokumentem się posłuży przed obwodową komisją wyborczą. Wyborca nie może jednak tego czynić w sposób uniemożliwiający wgląd komisji we wszystkie dane ujęte w okazanym dokumencie w celu stwierdzenia tożsamości.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Jacek Widło (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego I. B.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w Ł.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 czerwca 2019 r.

postanawia:

**wyrazić opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 maja 2019 r. I. B. (dalej: skarżący lub wnoszący protest) na podstawie art. 241 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.), wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., opierając go na zarzutach:

1) nieujęcia w spisie wyborców ubezwłasnowolnionej córki skarżącego (K. B.),
2) nieujęcia w spisie wyborców wnoszącego protest z powodu zmiany miejsca zameldowania,
3) odmowy wydania karty do głosowania przez obwodową komisję wyborczą w obwodzie głosowania, w którym skarżący był ujęty w spisie wyborców, z powodu odmowy podania numeru PESEL.

W uzasadnieniu protestu wyborczego skarżący rozwinął ww. zarzuty. W konkluzji zwrócił się z prośbą o dokonanie „interwencji".

W piśmie z dnia 5 czerwca 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o stwierdzenie, że zarzuty są bezzasadne. Na podobnym stanowisku stanął Prokurator Generalny (pismo z dnia 11 czerwca 2019 r.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zawarte w proteście wyborczym zarzuty są bezzasadne.

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Przepis art. 336 k.wyb. stanowi, że do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241 do 246 tej ustawy.

Na mocy art. 241 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 241 § 3 k.wyb.). Protest, aby mógł być przedmiotem merytorycznego rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy, musi spełniać wymogi przewidziane w art. 82 § 1 k.wyb. Na mocy art. 242 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Przedmiotowa opinia powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów. Uczestnikami postępowania są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny.

Przechodząc do analizy przedstawionych w sprawie zarzutów, podnieść należy co następuje.

Zgodnie z art. 10 § 2 pkt 3 k.wyb., prawa wybierania nie ma osoba ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu. Stosownie zatem do powołanego przepisu, córka wnoszącego protest (K. B.) nie była ujęta w spisie wyborców, co nie stanowi naruszenia prawa. W tym kontekście niezrozumiały jest zarzut skarżącego, w myśl którego córce „odebrano wszelkie prawa obywatelskie". Jak wskazuje się w piśmiennictwie, przepis art. 10 § 2 pkt 3 k.wyb. ma w pewnym zakresie umocowanie w art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, według którego prawo udziału w referendum oraz prawo głosowania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo praw wyborczych (zob. A. Kisielewicz, Komentarz do art. 10, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 65).

Zgodnie z art. 26 § 10 k.wyb., spis wyborców jest sporządzany i aktualizowany na podstawie rejestru wyborców. Wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu (art. 18 § 8 k.wyb.). Skoro zatem wnoszący protest wskazuje, że zmienił miejsce zameldowania na pobyt stały, to stwierdzić należy, że został prawidłowo ujęty w spisie wyborców w innym niż dotychczas obwodzie głosowania, właściwym dla jego aktualnego miejsca zameldowania. Jedynie przy okazji odnotować należy, że w judykaturze Sądu Najwyższego akcentuje się obowiązek dbałości wyborcy o ustalenie umieszczenia go w spisie wyborców (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2014 r., III SW 37/14).

Przechodząc do zarzutu trzeciego, podnieść należy, że kwestię postępowania wyborcy w lokalu wyborczym reguluje art. 52 § 1 k.wyb., który stanowi, że przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości. Dopiero po

wykonaniu tych czynności, wyborca otrzymuje kartę do głosowania opatrzoną pieczęcią (art. 52 § 2 k.wyb.).

Państwowa Komisja Wyborcza precyzuje w swoich wytycznych, że czynność ta powinna być dokonana na podstawie dowodu osobistego lub każdego innego dokumentu z fotografią, pod warunkiem, że ustalenie tożsamości wyborcy przez obwodową komisję wyborczą na jego podstawie nie budzi wątpliwości (uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 maja 2004 r., Monitor Polski z 2004 r. nr 19, poz. 343).

W świetle powyższych przepisów i wytycznych, Sąd Najwyższy stwierdza, że wyborca może okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem (np. paszport, prawo jazdy, legitymację), i to on decyduje jakim dokumentem się posłuży przed obwodową komisją wyborczą. Wyborca nie może jednak tego czynić w sposób uniemożliwiający wgląd komisji we wszystkie dane ujęte w okazanym dokumencie w celu stwierdzenia tożsamości, a na taką sytuację wskazuje w swym proteście skarżący.

W świetle jasnej regulacji ustawowej bez znaczenia są przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia Dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), zwanego powszechnie „rozporządzeniem RODO" (Dz. Urz. UE L 2016 Nr 119, s. 1), na które powołuje się skarżący. Należy pamiętać, że udział w wyborach jest w świetle prawa polskiego uprawnieniem, nie zaś obowiązkiem obywatelskim. Jeśli wnoszący protest chce w nich wziąć udział, to musi podporządkować się minimalnym wymogom formalnym, dotyczącym także obowiązku potwierdzenia swojej tożsamości, ukształtowanym przez ustawę, tj. udokumentować swoją tożsamość np. dowodem osobistym, także w zakresie numeru PESEL.

Podsumowując, zarzuty podniesione przez I. B. są bezzasadne. W istocie sprowadzają się one do kontestowania przepisów prawa wyborczego w zakresie zasad wiążących się z prawem wybierania, czy ustanowionej procedury ustalania tożsamości wyborcy przed otrzymaniem karty do głosowania. Sąd Najwyższy ze zrozumieniem odnosi się do trudności, jakie spotkały skarżącego w związku z procedurą wyborczą, nie wynikają one jednak z naruszenia prawa. Z wszystkich tych powodów, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r.

## I NSW 58/19

Teza:

**Artykuł 243 § 1 zd. pierwsze k.wyb. w zakresie, w którym określa warunki formalnej dopuszczalności protestu wyborczego, uprawniając wprost do wniesienia tego protestu wyborcę, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, stanowi – w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – *lex specialis* wobec przepisu art. $87^1$ § 1 zd. pierwsze k.p.c. w tym sensie, że wprowadza wyjątek od zasady obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu nieprocesowym prowadzonym przed Sądem Najwyższym, w którym rozpatrywane są protesty wyborcze.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego K. W.-C.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w B., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu protestu wyborczego na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 25 czerwca 2019 r.

postanawia:

**wyrazić opinię, że zarzut protestu wyborczego jest zasadny, lecz stwierdzone naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

Adwokat Ł. P. – działając w imieniu wyborcy K. W.-C. – wniósł bezpośrednio do Sądu Najwyższego protest wyborczy (datowany na dzień 3 czerwca 2019 r.; stempel nadania pocztowego – 4 czerwca 2019 r.) co do ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 26 maja 2019 r. w obwodzie wyborczym w P. gm. Ł. pow. T., Okręg Wyborczy nr (…), obwodowa komisja wyborcza nr (…), Przedszkole, ul. W. (…), (…) P., zarzucając przeprowadzonym wyborom w tym obwodzie naruszenie cyt. „art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 1 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (decyzja Rady z 20 września 1976 r.) z późn. zm. oraz art. 52 § 5a i art. 328 Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 r. w zakresie przeprowadzenia wyborów z naruszeniem dyrektyw dot. tajności wyboru". Autor protestu wyborczego

wniósł o przeprowadzenie dowodu z notatki z dnia 26 maja 2019 r. na okoliczność zgłoszonych do przewodniczącego komisji zastrzeżeń co do przebiegu wyborów przeciwko ważności wyboru posła do Parlamentu Europejskiego M. A. w dniu 26 maja 2019 r. oraz wystąpienia do Komisarza Wyborczego nr (…) w T. o przesłanie kopii protokołu Komisji Obwodowej i przeprowadzenie dowodu na okoliczność nieujawnienia zgłoszonych przez wyborcę uchybień w treści protokołu oraz niezałączenia sporządzonej notatki do protokołu, w konkluzji zaś zażądał stwierdzenia nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W stanowisku z dnia 14 czerwca 2019 r. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w B. uznał, że cyt. „mimo, iż doszło do naruszenia przepisu art. 52 § 5a Kodeksu wyborczego z uwagi na niezapewnienie w lokalu wyborczym odpowiednich warunków umożliwiających wyborcom oddanie głosu w sposób tajny, to nie miało to wpływu na wynik wyborów". Prokurator Generalny w stanowisku z dnia 17 czerwca 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu. Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w stanowisku z dnia 17 czerwca 2019 r. stwierdził, że cyt. „(…) nie jest w stanie odnieść się do zarzutów dotyczących niezapewnienia tajności głosowania w lokalu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w Ł., przedstawionych w proteście wyborczym. Ustalenie stanu faktycznego wymagałoby bowiem przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego Komisja nie jest upoważniona. Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że nie otrzymała dotychczas żadnych skarg na niezapewnienie tajności głosowania w wymienionym lokalu wyborczym. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa jednocześnie, że Kodeks wyborczy nie przewiduje zamieszczania w protokole głosowania uwag zgłaszanych przez wyborców. Jak bowiem wynika z art. 75 § 7 i art. 103b § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego prawo wniesienia do protokołu uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów przysługuje jedynie członkom obwodowej komisji wyborczej oraz mężom zaufania. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża ocenę, że nawet jeżeli w wymienionym lokalu wyborczym doszło w jakimś, niewskazanym nawet przez wnoszącego protest, zakresie do naruszenia tajności głosowania, w wyniku niewłaściwego przygotowania tego lokalu wyborczego, to jednak i tak nie miało to wpływu na wynik wyborów.".

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.) w art. 336 stanowi, że do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241–246 tego Kodeksu. Zgodnie z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przedmiotem zarzutów może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego).

W pierwszej kolejności należało ustosunkować się do podniesionego przez Prokuratora Generalnego zarzutu niedopuszczalności protestu wyborczego z uwagi na to, że został on wniesiony przez podmiot nieuprawniony, to jest przez adwokata Ł. P. Nie ma racji Prokurator Generalny gdy twierdzi, że należycie upoważniony do wniesienia protestu wyborczego (pełnomocnictwo – k. 4) adwokat nie jest podmiotem uprawnionym do przedsięwzięcia tej czynności procesowej w postępowaniu przewidzianym przez przepisy Kodeksu wyborczego regulujące wnoszenie protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym protesty wyborcze są rozpatrywane w postępowaniu nieprocesowym (art. 242 § 1 Kodeksu wyborczego), zatem zastosowanie w tym postępowaniu mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, w tym również przepisy ogólne ustawy postępowania cywilnego pełnomocników procesowych (Dział V ustawy postępowania cywilnego). Powstaje pytanie, czy zastosowanie w postępowaniu zainicjowanym przed Sądem Najwyższym wniesieniem protestu wyborczego powinien mieć również rygor przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym (art. $87^1$ § 1 k.p.c.). Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, w postępowaniu przed Sądem Najwyższym toczącym się w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego strona działająca osobiście nie posiada tzw. zdolności postulacyjnej. Postępowanie to zostało prawie bez reszty objęte przymusem adwokacko-radcowskim (art. $87^1$ § 1 k.p.c.). Od niezwykle szeroko uregulowanego przez ustawodawcę przymusu adwokacko-radcowskiego wprowadzono w ustawie postępowania cywilnego wyłącznie dwa, bardzo precyzyjnie określone wyjątki (art. $87^1$ § 2 k.p.c.): jeden mający charakter przedmiotowy (przymus adwokacko-radcowski nie obowiązuje w sprawach o zwolnienie z kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego), drugi – podmiotowy (przymus nie obowiązuje gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną, jej organem lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej).

Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje wyłączenia przedmiotowego obejmującego postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawie zainicjowanej wniesieniem do tego Sądu Najwyższego protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. W literaturze przedmiotu wyrażony został (szerzej nieumotywowany) pogląd, zgodnie z którym przymus adwokacko-radcowski nie obowiązuje w sprawach rozpoznawanych przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, bowiem cyt. „przemawia za tym specjalny – publicznoprawny, obywatelski – charakter tych spraw i nakaz niestawiania jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do sądu" (J. Gudowski, *Komentarz do art. $87^1$ Kodeksu postępowania cywilnego*, teza 3, LEX 2016). Zasadniczą słabością tego obszerniej nieuzasadnionego argumentu jest – z jednej strony – to, że konsekwentne potraktowanie postulatu „niestawienia jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do sądu" przemawiałoby w ogóle za zniesieniem przymusu adwokacko-radcowskiego. I to nie tylko w sprawach toczących się przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, ale także (a może nawet przede wszystkim) – w postępowaniu kasacyjnym przed tym Sądem, bowiem i w tym postępowaniu zasadniczo niewskazane jest „stawianie ograniczeń w dostępie do sądu". Z kolei powołanie się na „publicznoprawny, obywatelski" charakter postępowania toczącego się na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego w żaden sposób nie może uzasadnić arbitralnego przełamania wyniku literalnej wykładni jednoznacznej treści przepisu art. $87^1$ § 1 zd. pierwsze k.p.c. Nie wiadomo bowiem, dlaczego to akurat tylko „publicznoprawne" postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawach protestów wyborczych miałoby zostać wyłączone spod zakresu działania przymusu adwokacko-radcowskiego (wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisu art. $87^1$ § 1 k.p.c.). Tymczasem postępowanie kasacyjne przed tym Sądem – w którym to postępowaniu, jak się powszechnie i w sposób niekwestionowany przyjmuje w judykaturze najwyższej instancji sądowej, przeważa wyraźnie element interesu publicznego (a sama skarga ma „funkcję publicznoprawą" – por. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2008 r., III UK 6/08, LEX nr 469183) czy ochrony interesu publicznego (postanowienie Sądu Najwyższego

z 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2008 nr 7–8, poz. 147) – miałoby z niewiadomych powodów być objęte przymusem adwokacko-radcowskim. Niespójność tego toku argumentacyjnego jest wyraźna *prima facie*. Występująca w obu postępowaniach (w postępowaniu „wyborczym" dotyczącym protestów wyborczych i w postępowaniu ze skargi kasacyjnej) dominacja pierwiastków publicznoprawnych, związanych z ochroną interesu publicznego nie może być wszak odmiennie traktowana z punktu widzenia interpretacji tego samego przepisu i zróżnicowania zakresu obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w danym postępowaniu. Brak jest jakichkolwiek postaw upoważniających do operowania argumentem publicznoprawnego charakteru danego postępowania w sposób nie tyle zróżnicowany, co arbitralny: a zatem już to za traktowaniem publicznoprawnego charakteru postępowania jako okoliczności zwalniającej z przymusu adwokacko-radcowskiego (postępowanie „wyborcze" przed Sądem Najwyższym), już to jako okoliczności niemającej żadnego wpływu na obowiązywanie przymusu adwokacko-radcowskiego przewidzianego w przepisie art. $87^1$ k.p.c. (postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym).

Oparcie się zatem wyłącznie na rezultacie wykładni językowej i systemowej art. $87^1$ k.p.c., stosowanego w postępowaniu nieprocesowym, w toku którego Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty wyborcze, musiałoby prowadzić do przyjęcia, że w postępowaniu tym obowiązuje przymus adwokacko-radcowski. Udzielenie jednak odpowiedzi na pytanie o zakres stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu w sprawie protestów wyborczy wymaga – ponadto – należytego uwzględnienia treści przepisów Kodeksu wyborczego normujących tryb i zasady wnoszenia protestów wyborczych z punktu widzenia szczególnych warunków formalnych stawianych protestom wyborczym. Zgodnie zaś z art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego szczególnym warunkiem formalnej dopuszczalności protestu wyborczego jest jego wniesienie przez „osobę do tego uprawnioną". Warunek ten należy odczytywać w kontekście systemowym, tj. poprzez pryzmat treści przepisu art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego, który określa podmiot uprawniony do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów – jest nim wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Uprawnione zatem jest przyjęcie poglądu, że art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego w zakresie, w którym określa warunki formalnej dopuszczalności protestu wyborczego, uprawniając wprost do wniesienia tego protestu wyborcę, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, stanowi – w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – *lex specialis* wobec przepisu art. $87^1$ § 1 zd. pierwsze k.p.c. w tym sensie, że wprowadza wyjątek od zasady obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu nieprocesowym prowadzonym przed Sądem Najwyższym, w którym rozpatrywane są protesty wyborcze. Trzeba jednak podkreślić, że gdyby ustawa w przepisie art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego statuowała tylko „ogólną" legitymację określonego podmiotu (wyborcy) do wniesienia protestu wyborczego (innymi słowy, gdyby w art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego nie sprecyzowano wyraźnie szczególnych, formalnych warunków dopuszczalności procesowej protestu wyborczego, odnoszących się do legitymacji wyborcy do wniesienia protestu wyborczego), to wówczas – wobec braku szczególnej regulacji określającej warunki formalne dopuszczalności wniesienia protestu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – należałoby przyjąć, że postępowanie to jest objęte przymusem adwokacko-radcowskim na zasadzie przepisu art. $87^1$ § 1 zd. pierwsze k.p.c.

Wszystko co powiedziano powyżej nie oznacza jeszcze wcale, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawach dotyczących protestów wyborczych ustawodawca – zezwalając z jednej strony wyborcy na osobiste działanie w tym postępowaniu – wyłączył możliwość korzystania przez stronę z pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego (art. 86 k.p.c.). Brak takiego wyraźnego wyłączenia w ustawie, a przepis art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego nie daje asumptu do formułowania stanowiska, że osoba uprawniona do wniesienia protestu wyborczego (wyborca) nie może upoważnić do wykonania tej czynności fachowego prawnika. Trudno byłoby wskazać jakiekolwiek racje, dla których uczestnik tego postępowania (podmiot uprawniony do wniesienia protestu wyborczego) miałby zostać pozbawiony prawa do korzystania z pomocy zawodowego przedstawiciela procesowego w realizowaniu swoich praw przed sądem. K. W.-C., jako wyborca wciągnięta na listę uprawnionych do głosowania w obwodzie, nie tylko zatem była uprawniona do osobistego wniesienia protestu wyborczego, ale – także – do ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika w sprawie celem sporządzenia i wniesienia protestu wyborczego w jej imieniu.

Przechodząc obecnie do oceny zasadności zarzutów wyartykułowanych w proteście wyborczym, należało zauważyć co następuje. Na podstawie niespornych oświadczeń uczestników postępowania (notatki skarżącej z dnia 26 maja 2019 r., okoliczności podanych w uzasadnieniu protestu wyborczego, załączonego do odpowiedzi Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w B. na protest wyborczy stanowiska Przewodniczącego Rejonowej Komisji Wyborczej nr (…) w T. z dnia 13 czerwca 2019 r. opartego na wyjaśnieniu Przewodniczącej Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P.; odpowiednio karty 2v-3, 5 i 22 akt sprawy) Sąd Najwyższy ustalił, że w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniu 26 maja 2019 r. w lokalu wyborczym Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P. nie zainstalowano żadnych specjalnych urządzeń wyposażenia lokalu wyborczego (kotary, przegródki, kabiny, kurtyny, parawany) zapewniających tajność głosowania. Jedynym zabiegiem podjętym przez Obwodową Komisję Wyborczą w kierunku zapewniania oddania głosu w tajności było rozstawienie stolików do głosowania tak, aby zarejestrowani wyborcy mogli oddać głos w sposób zapewniający w jakimś stopniu dyskrecję aktu wyborczego (stanowisko Przewodniczącego Rejonowej Komisji Wyborczej nr (…) w T. z dnia 13 czerwca 2019 r. oparte na wyjaśnieniu Przewodniczącej Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P.). Doszło zatem do naruszenia zasady tajności wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 328 *in fine* Kodeksu wyborczego – recypującego w tym zakresie w pełni zasadę wyartykułowaną w przepisie art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) i art. 1 ust. 3 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego) w głosowaniu przeprowadzonym w dniu 26 maja 2019 r. w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P. Naruszono bowiem przepisu art. 52 § 5a Kodeksu wyborczego, który nakłada na podmiot odpowiedzialny za zorganizowanie czynności wyborczych obowiązek zagwarantowania tajności głosowania, którą zapewnia się cyt. „w szczególności przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób".

Jeśli chodzi o odpowiedź na pytanie, czy podniesione przez autora protestu wyborczego naruszenie zasady tajności wyborów miało wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego), to należało stwierdzić, że ustalone przez Sąd Najwyższy uchybienie przepisom Kodeksu wyborczego w zakresie tajności wyborów nie tylko nie miało, ale nawet nie mogło mieć wpływu na wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego. W pierw-

szej kolejności wypada zwrócić uwagę na to, że funkcją ustawowego wymogu zapewnienia warunków do tajnego głosowania (któremu to wymogowi uchybiono w toku prowadzenia czynności wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez wadliwe z punktu widzenia zagwarantowania tajności procesu wyborczego zorganizowanie lokalu wyborczego Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P.) jest stworzenie warunków do zrealizowania czynnego prawa wyborczego w sposób nieskrępowany przez obserwowanie aktu wyborczego przez innych wyborców, członków komisji wyborczej lub mężów zaufania obecnych w lokalu wyborczym. Trzeba jednak podkreślić, że tajne głosowanie jest wyłącznie uprawnieniem wyborcy, a nie jego obowiązkiem. Zasada tajności głosowania nie może być rozumiana w ten sposób, że na wyborcy spoczywa obowiązek tajnego głosowania. Wyborca ma bowiem prawo do jawnego głosowania. Stwierdzenie naruszenia dyrektyw określonych w przepisie art. 52 § 5a Kodeksu wyborczego przez wadliwe – z punktu widzenia zapewnienia warunków do tajnego głosowania – urządzenie wyposażenia lokalu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P. nie może być zatem automatycznie uznane za tożsame ze spowodowaniem skrępowania woli wyborców oddających głosy w tym lokalu w takim stopniu (i w ten sposób), że z brakiem stworzenia warunków do tajnego głosowania należy wiązać oddawanie głosów przez wyborców widniejących na liście wyborców prowadzonej w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) P. i oddających swój głos w tym lokalu wyborczym w sposób niezgodny z wolą wyborcy. Ustalenie, że z powodu braku zapewnienia specjalnego wyposażenia lokalu wyborczego umożliwiającego oddanie głosu w sposób tajny uniemożliwiono poszczególnym wyborcom głosującym w tym lokalu wyborczym nieskrępowane oddanie głosu w sposób odpowiadający woli i rzeczywistym preferencjom politycznym tych, wyborców wymagałoby – dodatkowo – wskazania i wykazania przez wnoszącego protest wyborczy, że niezainstalowanie specjalnych urządzeń (czy wyposażenia) umożliwiającego tajność głosowania spowodowało, że głosy w tym lokalu wyborczym były oddawane wbrew woli wyborców. Wnosząca protest nie tylko jednak nie wykazała w żaden sposób tego, że którykolwiek z 609 wyborców, którzy oddali głos w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P. (por. *Protokół wyników głosowania w obwodzie Obwodowej Komisji Wyborczej nr (...) w P. na listy kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego*; *wybory.gov.pl/(...)*) był skrępowany w oddaniu swojego głosu, ale nawet na taką ewentualność nie wskazuje, ograniczając się do skonstatowania, że cyt. „każdy akt wyborczy dokonany w w/w Komisji nastąpił z naruszeniem prawa". Skarżąca nie wskazuje zresztą także na to, że brak zapewnienia wyposażenia lokalu wyborczego gwarantującego tajność głosowania wpłynął w jakikolwiek sposób na oddanie głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez nią samą (nie wskazuje się w proteście, że wyborca nie oddała bądź nie mogła oddać głosu albo że głos przez nią został oddany wbrew preferencji politycznej). W proteście wyborczym nie wskazuje się także na to, by nieskorzystanie z prawa wyborczego przez 600 pozostałych wyborców uprawionych do głosowania, którzy nie wzięli udziału w wyborach w tej komisji obwodowej było spowodowane brakiem tajności głosowania. Miarodajnym punktem odniesienia dla dokonania ustalenia, czy brak zapewnienia stosownej „infrastruktury" lokalu wyborczego stwarzającej warunki do tajnego głosowania mógł mieć wpływ na wynik głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P. musi być zatem brak jakichkolwiek protestów wyborczych zgłoszonych przez pozostałych wyborców wciągniętych do spisu wyborców w tym obwodzie głosowania. Nie sygnalizowano także naruszenia zasady tajności głosowania Okręgowej Komisji Wyborczej w dniu wyborów. Pozwala to zatem uznać, że żaden z wyborców wpisanych na listę uprawnionych do głosowania i oddających głos w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…)

– P. nie uznał faktycznie istniejącego braku stosownego wyposażenia lokalu wyborczego za przeszkodę do zrealizowania czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Niezależnie od tego należało zauważyć, że gdyby (tylko hipotetycznie) założyć, że wszyscy wyborcy uprawnieni do głosowania, którzy oddali głos w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P., jak również i ci wyborcy, którzy nie wzięli udziału w wyborach, ale którzy byli wciągnięci na listę wyborców uprawnionych do głosowania w tym właśnie obwodzie bądź to oddali głos niezgodnie ze swoją wolą z uwagi na brak zagwarantowania warunków do tajnego głosowania (wyborcy głosujący), bądź też nie wzięli udziału w tych wyborach z uwagi na uznanie przez nich, że brak stosownego wyposażenia lokalu wyborczego uniemożliwiał im oddanie głosu w sposób nieskrępowany (wyborcy, którzy nie wzięli udziału w wyborach), to i tak gdyby nawet założyć, że wszyscy ci wyborcy (1209 osób uprawnionych od głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w P.) oddaliby głos na jedną listę wyborczą (jeden komitet wyborczy), to taka czysto hipotetyczna modyfikacja dynamiki głosowania nie miałaby żadnego wpływu na wynik wyborów (art. 82 § 1 pkt 2 *in fine* Kodeksu wyborczego), ani w aspekcie przekroczenia tzw. progu wyborczego przez poszczególne ugrupowania, ani w aspekcie ustalania ilości mandatów przypadających w udziale poszczególnym komitetom wyborczym, ani – wreszcie – w aspekcie podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze w poszczególnych okręgach wyborczych.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r.

## I NSW 59/19

Teza:

**Protest wyborczy wnosi się do Sądu Najwyższego bez pośrednictwa innych organów. Zachowanie terminu do wniesienia protestu wyborczego bada się, uwzględniając datę nadania pisma bezpośrednio do Sądu Najwyższego w polskiej placówce operatora publicznego.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu J. F.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej we W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 25 czerwca 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 3 czerwca 2019 r. J. F. złożył protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego do Sądu Okręgowego we W. za pośrednictwem Sądu Rejonowego we W.

W proteście wyborczym J. F. działając jako wyborca podniósł następujące zarzuty przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego we W.:

– brak właściwej organizacji odbierania od obwodowych komisji wyborczych dokumentacji wyborów;
– wyznaczanie na lokale wyborcze niewłaściwych pomieszczeń;
– poważne braki w szkoleniach przeprowadzonych dla członków obwodowych komisji wyborczych;
– nieprawidłowa obsługa wielu obwodowych komisji wyborczych przez informatyków;
– naruszenie art. 71 § 1a Kodeksu wyborczego i punktu 69 wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r. przez członków obwodowej komisji wyborczej nr (…) we W.

W dniu 6 czerwca 2019 r. Sąd Okręgowy we W. przekazał protest wyborczy do Sądu Najwyższego (data stempla pocztowego – k. 9).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należy pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 241 § 1 w zw. z art. 336 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684) protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 2188 ze zm.) jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego został podany do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą w obwieszczeniu z 27 maja 2019 r., które zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw w dniu 28 maja 2019 r. (Dz.U. poz. 989). Termin na wniesienie protestu wyborczego upływał zatem w dniu 4 czerwca 2019 r.

J. F. złożył swój protest wyborczy w dniu 3 czerwca 2019 r., ale skierował go do Sądu Okręgowego we W. za pośrednictwem Sądu Rejonowego we W. Dopiero w dniu 6 czerwca 2019 r. protest wyborczy J. F. został nadany w polskiej placówce pocztowej i skierowany bezpośrednio do Sądu Najwyższego, a więc dwa dni po terminie przewidzianym w art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego.

Protest wyborczy wnosi się do Sądu Najwyższego bez pośrednictwa innych organów. Zachowanie terminu do wniesienia protestu wyborczego bada się, uwzględniając datę nadania pisma bezpośrednio do Sądu Najwyższego w polskiej placówce operatora publicznego (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 listopada 2011 r., III SW 162/11).

Stosownie do art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241, a więc również w przypadku przekroczenia 7-dniowego terminu na wniesienie protestu. Przywrócenie terminu do wniesienia protestu jest niedopuszczalne (art. 243 § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego). Ponieważ protest J. F. został złożony bezpośrednio do Sądu Najwyższego po upływie ustawowego terminu, należało pozostawić go bez dalszego biegu.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r.

## I NSW 38/19

Teza:

**Podejmowanie się przez Sąd Najwyższy prób „rekonstruowania" niesformułowanych przez autora protestu wyborczego zarzutów na podstawie materiałów statystycznych załączonych do protestu wyborczego czy opisanych w uzasadnieniu przepisów byłoby naruszeniem zasady dyspozytywności postępowania dotyczącego protestów wyborczych, której wyrazem jest dyspozycja przepisu art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 2 k.wyb. To wyłącznie do wyborcy wnoszącego protest wyborczy – a nie do Sądu Najwyższego badającego protest – należy wyartykułowanie zarzutów stawianych przebiegowi wyborów. Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do zastępowania czy wyręczania wyborcy w artykulacji jego woli procesowej i kształtowaniu istoty oraz granic „sprawy wyborczej" wniesionej do tego Sądu. W postępowaniu dotyczącym protestu wyborczego granice te kształtuje wyłącznie zarzut (i jego treść) sformułowany przez autora protestu wyborczego.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego M. S.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w P., Prokuratora Generalnego

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

postanawia:

**protest wyborczy pozostawić bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W proteście wyborczym datowanym na dzień 4 czerwca 2019 r. wniesionym (data nadania na poczcie – 4 czerwca 2019 r.) przez wyborcę – M. S. przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., przeciwko ważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (…) oraz przeciwko ważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu M. S. wniosła o stwierdzenie cyt. „nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 marca 2019 r., z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania; nieważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (…); nieważności

wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu (E. K., L. M., S. S., Z. K., A. M.)".

W stanowisku z dnia 19 czerwca 2019 r. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w P. wnioskował o uznanie protestu za bezzasadny. Prokurator Generalny w stanowisku z dnia 17 czerwca 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu. Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w stanowisku z dnia 10 czerwca 2019 r. wyraził ocenę, że zarzut protestu jest niezasadny, „jednakże zdaniem Komisji nawet jeżeli w jednostkowych przypadkach miałoby się okazać, że została naruszona tajność głosowania, to jednak i tak nie miało to wpływu na wynik wyborów.".

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.) w art. 336 stanowi, że do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241–246 tego Kodeksu. Zgodnie z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przedmiotem zarzutów może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego warunkiem formalnej dopuszczalności protestu wyborczego jest jego wniesienie przez osobę do tego uprawnioną oraz spełnienie warunków określonych w art. 241 Kodeksu wyborczego. Do tych ostatnich (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego) należy zaliczyć spoczywający na autorze protestu wyborczego obowiązek sformułowania zarzutów protestu wyborczego. Warunek ten trzeba rozumieć w ten sposób, że na podmiocie wnoszącym protest wyborczy ciąży obowiązek skonkretyzowania ujętych przez ustawę w sposób abstrakcyjny podstaw protestu wyborczego (art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego) przez sformułowanie tezy wskazującej na to gdzie, kiedy oraz w jaki konkretnie sposób doszło do (*a*) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów bądź (*b*) naruszenia przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Autorka protestu wyborczego nie sprostała temu fundamentalnemu wymogowi konstrukcyjnemu sformalizowanej w minimalnym zakresie przez ustawodawcę czynności procesowej, jaką stanowi protest wyborczy, poprzestając wyłącznie na sformułowaniu wniosku o stwierdzenie cyt. „nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 marca 2019 r., z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania; nieważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (…); nieważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu (E. K., L. M., S. S., Z. K., A. M.)". W proteście nie został wyartykułowany jakikolwiek zarzut, w którym by wskazano na konkretnie umiejscowione w czasie i przestrzeni zdarzenie faktyczne ze wskazaniem, że zdarzenie to odpowiada – zdaniem autorki – podstawom protestu wyborczego skatalogowanym w przepisie art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego. Uzasadnienie protestu wyborczego (liczące wraz z załącznikami 82 strony) stanowi jedynie luźne połączenie – m.in. – cytowanych *in extenso* przepisów różnego rodzaju, „Dowodów zebranych

przez Obserwatorium Wyborcze" (tj. wyników obserwacji tej organizacji – s. 8–16 uzasadnienia protestu wyborczego oraz „Skrótów raportów z obserwacji w lokalach wyborczych, przeprowadzonej przez Obserwatorium Wyborcze" – s. 21–82), listy 25 świadków (bez wskazania jednak powodów, które miałyby przemawiać za przesłuchaniem tych świadków ani podania jakichkolwiek okoliczności, na które owi świadkowie mieliby zostać ewentualnie przesłuchani – sformułowanie przez autorkę tezy dowodowej było jednak niemożliwe wobec pierwotnego niesprecyzowania jakichkolwiek zarzutów stawianych sposobowi przeprowadzenia wyborów) oraz dwóch fotografii „rzekomych pomieszczeń do tajnego głosowania w lokalu wyborczym nr (…), (…), ul. N. (…) w W.". Podejmowanie się przez Sąd Najwyższy prób „rekonstruowania" niesformułowanych przez autora protestu wyborczego zarzutów na podstawie materiałów statystycznych załączonych do protestu wyborczego czy opisanych w uzasadnieniu przepisów byłoby naruszeniem zasady dyspozytywności postępowania dotyczącego protestów wyborczych, której wyrazem jest dyspozycja przepisu art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego. To wyłącznie do wyborcy wnoszącego protest wyborczy – a nie do Sądu Najwyższego badającego protest – należy wyartykułowanie zarzutów stawianych przebiegowi wyborów. Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do zastępowania czy wyręczania wyborcy w artykulacji jego woli procesowej i kształtowaniu istoty oraz granic „sprawy wyborczej" wniesionej do tego Sądu. W postępowaniu dotyczącym protestu wyborczego granice te kształtuje wyłącznie zarzut (i jego treść) sformułowany przez autora protestu wyborczego.

Jedyny wniosek o przesłuchanie świadka (postawiony zresztą w sposób niekategoryczny) nawiązujący do określonych zaszłości został tak sformułowany przez autorkę protestu wyborczego, że nie sposób zorientować się (i to nawet w przybliżeniu) co do czasu i miejsca zdarzeń, o których świadek ten miałby zeznawać: cyt. „Sąd Najwyższy może ponadto przesłuchać panią D. M.-O. (dowód nr 24) na okoliczność przestrzegania tajności głosowania w województwie (…). Pani M.-O. podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego stała na czele akcji obserwacyjnej obejmującej 78 lokali wyborczych w Ł., prowadzonej przez Fundację (…) (KRS (…)). Pani M.-O. wysłała do autora niniejszego protestu wstępne oświadczenie o przebiegu obserwacji i o funkcjonowaniu obserwowanych lokali wyborczych. W oświadczeniu tym mówi w szczególności: Brak reakcji członków komisji na niepożądane zjawiska: głosowanie 'na widoku', rozmowy wyborców podczas głosowania, głosowanie rodzinne, instruowanie się wzajemne wyborców tuż przed zakreśleniem karty. Składy komisji w wielu obwodach były nadmierne w stosunku do wielkości zajmowanych lokali wyborczych, co dodatkowo zwiększało wrażenie tłoku. Niektórzy członkowie komisji, w tym także przewodniczący i wiceprzewodniczący nie byli obeznani z przepisami, co skutkowało brakiem ich reakcji na pojawiające się nieprawidłowości. Np. komisje nie dbały o dochowanie tajności od początku dnia, nie przypominały wyborcom o konieczności składania kart do glosowania. Próba poprawienia tej sytuacji i zmiana postawy w ciągu dnia napotykały na utrudnienie z uwagi na znajdujące się już w urnach karty do głosowania z widocznym głosem innych wyborców, co wywoływało dyskusje, deprymowało zarówno członków komisji jak i wyborców i skłaniało do zachowań przeciwnych niż oczekiwane przez członków komisji. W rezultacie członkowie odstępowali od dbałości o tajność głosowania i akceptowali jej łamanie".

Sumując: autorka protestu nie wyartykułowała żadnego zarzutu dotyczącego wyborów czy to w skali kraju, czy to w okręgu wyborczym nr (…), a przecież – jak wynika z nagłówka

wniesionego przez nią protestu wyborczego – jej protest został skierowany przeciwko cyt. „ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., przeciwko ważności tychże wyborów w okręgu wyborczym nr (…) oraz przeciwko ważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w tym okręgu". W związku z tym protest wyborczy M. S. należało pozostawić bez dalszego biegu (art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r.

## I NSW 51/19

Tezy:

**1. Tajność wyboru ma służyć funkcjonowaniu pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego, którego ważną cechą jest swoboda debaty publicznej. Tajność wyborów nie może natomiast prowadzić do wprowadzania nieproporcjonalnych ograniczeń w swobodzie komunikowania się na tematy polityczne i do łatwego pozbawiania obywateli możliwości oddania ważnego głosu przez unieważnienie głosu, którego treść nie została utajniona.**

**2. Całkowicie niedopuszczalne byłoby wprowadzanie sankcji za korzystanie ze swobody komunikowania dokonywanych wyborów politycznych, zwłaszcza zaś sankcji pozbawiającej wyborcę możliwości oddania ważnego głosu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego B. W.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., Zastępcy Prokuratora Generalnego

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. B. W., wyborca zarejestrowany w spisie wyborców obwodowej komisji wyborczej nr (…) w R. na terenie okręgu nr (…), złożył w trybie art. 82 § 2 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r.

Wyborca wniósł o stwierdzenie:

1) nieważności wyborów do PE „z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania”;
2) nieważności wyborów w okręgu nr (…);
3) nieważności wyboru wybranych w tym okręgu posłów do PE.

W treści tego wniosku nie wskazano natomiast przepisów Kodeksu karnego ani Kodeksu wyborczego, których naruszenie, zgodnie z art. 82 § 1, stanowić może podstawę protestu. Protest uzasadniono natomiast „nieprzestrzeganiem na wielką skalę zasady tajności głosowania".

Stosownie do tego twierdzenia, pismo wniesione jako protest wyborczy zwiera omówienie charakteru i znaczenia zasady tajności głosowania oraz stan faktyczny z dowodami. Przez te ostatnie Wyborca rozumie zdarzenia które miały wg Niego stanowić naruszenie tajności głosowania, a do jakich miało dochodzić na terenie całego kraju w lokalach wyborczych, a czego dowodzić mają ankiety obserwatorów Stowarzyszenia (…).

Dziesięciostronicowy protest jest w znacznej mierze relacją z ankiet wypełnianych w dniu wyborów przez obserwatorów działających z ramienia ww. stowarzyszenia. Charakterystyczne cechy tego protestu pozwalają przypuszczać, że najprawdopodobniej był on generowany automatycznie po wprowadzeniu określonych danych do elektronicznego formularza. Wskazują na to niepełne dane (zob. końcówka akapitu zaczynającego się nagłówkiem „UZASADNIENIE" (s. 1), albo automatyczne sygnalizacje „Błąd! Nie zdefiniowano zakładki!" lub znaki „xx" w miejscu, gdzie miała być wskazana liczba raportów sporządzonych przez obserwatorów stowarzyszenia (s. 4); podobnie jak niewypełnione dwa ostatnie punkty w formularzu na s. 10 (3.1.2 i 3.1.2)).

Protest zawiera również, jako ilustrację obowiązującej zasady tajności głosowania, szereg aktów prawnych o nader zróżnicowanym charakterze (prawo międzynarodowe, prawo europejskie, prawo polskie) lub też pozaprawnych standardów, w oparciu o które Wyborca ustala treść zasady tajności głosowania, która miała zostać naruszona w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego w dnia 26 maja 2019 r. Wyborca utrzymuje, jakoby tajność głosowania postrzegana wyłącznie jako prawo osoby biorącej udział w głosowaniu miało stanowić spuściznę PRL („PRL-owskie głosowanie bez wchodzenia za kotarę"). Tymczasem, w ślad za standardem promowanym przez Komisję Wenecką, w proteście Wyborca uznaje że zasada tajności głosowania powinna być pojmowana jako zarówno prawo jak i obowiązek wyborcy (pkt 2.3. Uzasadnienia) sankcjonowany unieważnieniem głosu oddanego w sposób niezapewniający tajności oddanego głosu. Celem zapewnienia poszanowania tej zasady, w każdym lokalu wyborczym nie tylko musi istnieć odpowiednia ilość kabin do głosowania zapewniających anonimowość aktu wyborczego ale dodatkowo, członkowie obwodowych komisji winni w tym samym celu nie dopuszczać do zbytniego zatłoczenia lokali wyborczych. Tych wymogów, zdaniem Wyborcy wnoszącego protest, nie dochowywano na masową skalę.

Pismem z dnia 10 czerwca 2019 r. do Sądu Najwyższego odpowiedź na protest skierowała Państwowa Komisja Wyborcza. W swoim stanowisku zaprezentowała stan prawny w zakresie obowiązków jakie ciążą na poszczególnych organach celem zapewnienia tajności głosowania, w tym regulacje z uchwały PKW nr 70/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. Jednocześnie PKW przytoczyła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, który wskazał na wolnościowy charakter zasady tajności głosowania czyniący z niej przywilej wyborcy nienakładający nań obowiązków. W efekcie, PKW wyraziła ocenę o bezzasadności protestu w zakresie, w jakim zarzucał on naruszenia zasady tajności. Jednocześnie, Państwowa Komisja wyborcza wyraziła przekonanie, że nawet jeśli zarzuty te uznać za zasadne, to nie mogły mieć one wpływu na wynik głosowania.

Pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Zastępca Prokuratora Generalnego wyrażając pogląd, że protest winien zostać pozostawiony bez dalszego biegu. Wskazując na wymogi formalne, jakie art. 82 § 1 formułuje względem protestów wyborczych, zauważono, że protest niniejszy ich nie spełnia, zaś odwołanie się do raportów (…)

w żaden sposób nie uprawdopodabnia naruszenia przepisów k.k. lub k.wyb. i nic też „nie wskazuje, by ewentualne uchybienia w zakresie poszanowania zasady tajności głosowania prowadziły do przestępstw przeciwko wyborom czy deliktów wyborczych".

Pismem z dnia 17 czerwca swoje stanowisko w sprawie protestu zajęła również Okręgowa Komisja Wyborcza w W., właściwa dla okręgu wyborczego nr (…). Przewodnicząca OKW przypomniała zarówno treść wynikającą z uchwały PKW nr 70/2019, jak również wspominane już orzecznictwo TK z 2011 r. Stwierdzono jednocześnie, że naruszenia zasady tajności głosowania nie miały wpływu na to, na kogo wyborcy oddali głos, a przez to nie miały one wpływu na wynik wyborów. Z tego też względu OKW w W. stanęła na stanowisku, że protest B. W. winien zostać oddalony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony jedynie z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k. mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów; lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, które ma wpływ na wynik wyborów. Jednocześnie, wnoszący protest, zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb., powinien w nim sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody na których je oparł. Oznacza to konieczność wskazania konkretnych przepisów Kodeksu karnego z rozdziału XXXI lub przepisów Kodeksu wyborczego, które miałyby zostać naruszone, w konkretnych sytuacjach, przez konkretne osoby, czego w proteście wyborczym nie uczyniono.

W uzasadnieniu wymieniono wprawdzie szereg przepisów Kodeksu wyborczego, które dotyczą tajności głosowania, jednak nie wskazano, które z nich miałyby być naruszone, przez kogo, w jakich okolicznościach i w jaki sposób. Przytoczone wyniki ankiet nie uprawdopodobniają zaistnienia realnych naruszeń konkretnych przepisów. Tym samym, treść pisma nie realizuje wymogów wskazanych w przepisie art. 241 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 k.wyb. przez co nie umożliwia Sądowi Najwyższemu nadania dalszego biegu temu protestowi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2014 r., III SW 67/14). Protest nie spełnia zatem warunków określonych w art. 241 k.wyb. i jako taki musi zostać pozostawiony bez dalszego biegu, zgodnie z art. 243 § 1 w zw. z art. 336 k.wyb.

***

Niezależnie jednak od treści postanowienia, na jego marginesie Sąd Najwyższy pragnie zwrócić uwagę na dwa zagadnienia rysujące się na kanwie rozpatrywanego protestu.

I. Skarżący, a w rzeczywistości Stowarzyszenie (…), którego wzorem protestu najprawdopodobniej posłużono się w tym wypadku, forsują dość niecodzienny sposób rozumienia zasady tajności wyborów i normatywnych jej konsekwencji. Czynią to w oparciu o standardy Komisji Weneckiej, która zaproponowała kontrowersyjny sposób rozumienia zasady tajności wyborów. W swojej opinii nr 190/2002 z dnia 25 października 2018 r. Komisja zawarła *Guidelines on Elections* przyjęte przez nią na 51 Sesji Plenarnej w Wenecji w dniach 5–6 lipca 2002 r., gdzie (pkt 4, s. 9) przeczytać można, że:

> „Dla wyborcy tajność głosowania jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem, niespełnienie którego musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której treść została ujawniona" (tłumaczenie wg protestu).

Tym samym, wg Komisji Weneckiej zasada tajności głosowania ma być dla wyborcy źródłem obywatelskiego obowiązku zachowania w tajemnicy treści wyboru dokonywanego w akcie głosowania pod sankcją unieważnienia głosu oddanego z naruszeniem tak rozumianej zasady tajności wyborów.

Ten sposób rozumienia zasady tajności wyborów trudno pogodzić z polskim standardem konstytucyjnym, który został wyraźnie wyartykułowany przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11. Podkreślono tam (III.6.4), że „Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania".

Z tym sposobem pojmowania tajności głosowania w pełni koresponduje sposób ukształtowania znamion przestępstwa przeciwko tajności wyborów stypizowanego w art. 251 k.k., które chroni wyborcę przed ujawnieniem treści dokonanego wyboru wbrew jego woli. Jednocześnie jednak przepis ten nie penalizuje dobrowolnego ujawnienia treści dokonanego wyboru. Takie rozumienie zasady tajności wyborów wynika z faktu doniosłości, jaką akt wyborczy ma dla systemu pluralistycznej demokracji. Tajność wyboru ma służyć funkcjonowaniu pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego, którego ważną cechą jest swoboda debaty publicznej. Tajność wyborów nie może natomiast prowadzić do wprowadzania nieproporcjonalnych ograniczeń w swobodzie komunikowania się na tematy polityczne i do łatwego pozbawiania obywateli możliwości oddania ważnego głosu przez unieważnienie głosu, którego treść nie została utajniona.

Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i uznaje, że zasada tajności głosowania nie może być uznana za źródło obowiązków obywatela, ograniczających mu swobodę komunikowania treści dokonywanych przezeń wyborów. Oczywiście, nikt nie może być zmuszany do ujawniania treści swoich wyborów lub do dokonania wyboru o określonej treści i stosowne gwarancje w tej mierze przewiduje polski Kodeks karny. Całkowicie niedopuszczalne jednak byłoby wprowadzanie sankcji za korzystanie ze swobody komunikowania dokonywanych wyborów politycznych, zwłaszcza zaś sankcji pozbawiającej wyborcę możliwości oddania ważnego głosu. Tak jednak brzmi stanowcza rekomendacja Komisji Weneckiej, która w innym miejscu swej opinii wyjaśnia, że wyborca musi ponieść konsekwencję nieprzestrzegania tak rozumianej zasady unieważnieniem głosu, którego treść została ujawniona[1].

Takie rozumienie zasady tajności wyborów jest nie do pogodzenia z obowiązującymi w Polsce konstytucyjnymi gwarancjami wolności komunikowania się. Jednym z fundamentalnych elementów demokracji jest swobodna dyskusja i możliwość manifestowania swoich poglądów jak również ich promowania. Jest to istotne zarówno na gruncie relacji rodzinnych (w ramach których wg Komisji Weneckiej również musi obowiązywać zakaz ujawniania treści dokonywanych wyborów politycznych – por. s. 22 opinii CDL-AD(2002)023), jak i innych relacji obywatelskich. Swoboda ta, w oczywisty sposób, nie jest nieograni-

[1] W dodatkowych wyjaśnieniach stwierdzono: „Secrecy must apply to the entire procedure – and particularly the casting and counting of votes. Voters are entitled to it, but must also respect it themselves, and noncompliance must be punished by disqualifying any ballot paper whose content has been disclosed (CDL (2000) 2, p. 9.)."

czona, a jedną z istotnych granic w tym względzie jest zakaz agitacji wyborczej w lokalu wyborczym oraz w dniu (i przededniu) wyborów. Jednak zakazy te mają status wyjątków od ogólnej i fundamentalnej zasady zakładającej swobodę dyskusji obywatelskiej, która nie może być nadmiernie ograniczana nawet w dniu wyborów, kiedy to usprawiedliwione są czasowe ograniczenia w tym względzie. Próba wprowadzenia zakazu komunikowania się w przedmiocie treści podejmowanych decyzji wyborczych (w tym, komunikowania się wśród członków rodziny) i postulat unieważnienia kart wyborczych, których treść zostałaby ujawniona, stanowiłby jaskrawe pogwałcenie wolności komunikowania się i powszechności praw wyborczych.

Rzecz jasna, w sytuacjach, gdy obywatele poddawani są presji, zaś formalne i nieformalne grupy mogą starać się wywierać bezprawny nacisk na obywateli, wówczas zasada tajności wyborów ujawnia w szczególnie intensywny sposób swą niezwykle ważną funkcję gwarancyjną. Jednak dotyczy to sytuacji nadzwyczajnych. Stąd też ważne jest, by obywatel miał zawsze możliwość oddania głosu w warunkach zapewniających pełną anonimowość. Temu też w prawie polskim służy zarówno ochrona prawna przewidziana w art. 251 k.k. jak również sposób aranżowania lokali wyborczych wynikający z zaleceń PKW. Jednak to zawsze wyborca decyduje czy w ogóle i w jakim zakresie korzystać z elementów wyposażenia zapewniających anonimowość aktu wyborczego. Dlatego też Sąd Najwyższy orzekł nawet, że „dla zapewnienia tajności głosowania nie jest konieczne wyposażenie lokali wyborczych w specjalne pomieszczenia i istotne jest, aby w każdy możliwy sposób wyborca miał zapewnioną tajność głosowania" (postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2014 r., III SW 33/14, postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2000 r., III SW 88/00, OSNP 2001 nr 3, poz. 97). Nie można też bezkrytycznie rozciągać doświadczeń społeczeństw poddanych totalitarnej presji, na społeczeństwa, w których obywatele jej nie doświadczają. Dlatego nie można twierdzić, a do tego zmierza (…) w przygotowanym wzorze protestu wyborczego, jakoby normalna praktyka funkcjonowania pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatel swobodnie komunikuje innym treść swoich poglądów i wyborów politycznych jakich dokonuje nie doznając z tego powodu ograniczeń ani sankcji, była praktyką właściwą społeczeństwu poddanemu totalitarnej opresji, jak miało to miejsce w PRL.

II. Jak już wskazano, rozpatrywany protest stanowi w rzeczywistości matrycę powielaną przez wiele osób, widniejących w spisach wyborców różnych komisji. Wszystko wskazuje na to, że rzeczywistym autorem tego multiplikowanego wzoru jest wymieniane wielokrotnie w proteście Stowarzyszenie (…). Wzór ten w oczywisty sposób nie spełnia wymogów stawianych przed protestem wyborczym, o których mowa w art. 82 § 1. Dlatego, o ile na uznanie zasługują działania mające na celu ułatwienie obywatelom sprawowania obywatelskiej kontroli nad przebiegiem wyborów, co obejmuje również zgłaszanie protestów wyborczych, o tyle na dezaprobatę zasługują działania, w wyniku których obywatele są skłaniani do składania pism, które nie mogą wywrzeć żadnych skutków prawnych a jedynie generują koszty druku i wysyłki po stronie osoby skłonionej do wysłania takiego bezskutecznego protestu oraz znacznie większe koszty (po stronie wielu podmiotów) związane z rozpatrywaniem tych spraw przez Sąd Najwyższy. Sytuacja ta sprawia, że za sprawą Stowarzyszenia (…), w wyniku nieudolnego przygotowania protestu wyborczego, ważna instytucja prawa wyborczego umożliwiająca obywatelom prawną kontrolę nad procesem wyborczym staje się przedmiotem nadużyć.

Wspomniana dezaprobata jest tym intensywniejsza, że w treści tego pozornego protestu abstrahuje się od polskiego standardu konstytucyjnego i orzecznictwa sądów polskich. Tym samym, zamiast przyczyniać się do pogłębienia świadomości prawnej obywateli co do rzeczywistej treści zasad prawa wyborczego, naraża się wyborców na dezinformację. Z kolei rozczarowanie, jakie musi się pojawić u osób, które za sprawą stowarzyszenia zdecydowały się na złożenie pism niespełniających wymogów protestu wyborczego, może powodować zniechęcenie do angażowania się w kontrolę procesu wyborczego w przyszłości, co byłoby zjawiskiem niepożądanym. Zamiast służyć pozorowaniu protestów wyborczych, treść ankiet, jakie sporządzili obserwatorzy działający z ramienia stowarzyszenia z większą korzyścią mogłaby zostać przekazana Państwowej Komisji Wyborczej lub jednostkom samorządu odpowiedzialnym za działanie obwodowych komisji wyborczych.

Biorąc powyższe pod uwagę, protest wyborczy, zgodnie z art. 243 § 1 w zw. z art. 336 k.wyb. należy pozostawić bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r.

## I NSW 10/19

Teza:

**Samo wskazanie na fakt popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb., nie może sprowadzać się wyłącznie do powołania określonego przepisu zawartego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego. Spełnienie formalnego warunku wniesienia protestu wyborczego, przewidzianego w art. 241 § 3 k.wyb., w kontekście art. 81 § 1 pkt 1 k.wyb., zachodzi jedynie wtedy, gdy wnoszący protest określi zachowanie sprawcy naruszające co najmniej jeden z przepisów Kodeksu karnego, zawarty we wskazanym wyżej rozdziale tego aktu prawnego.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Mirosław Sadowski
SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu B. W.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 lipca 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 30 maja 2019 r. B. W. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy. Wskazał w nim, że doszło do naruszenia art. 248 k.k. ze względu na fakt, że zaświadczenie o prawie do głosowania nr (…) nie jest formularzem sporządzonym według załącznika nr (…) do rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r., poz. 5). Domagał się stwierdzenia nieważności 116 590 głosów oddanych, a w konsekwencji stwierdzenia nieważności głosowania do Parlamentu Europejskiego w Polsce w dniu 26 maja 2019 r. w całości. Załączył do protestu wskazane zaświadczenie.

Prokurator Generalny wniósł o uznanie protestu za niezasadny ze względu na fakt, że załączone przez B. W. zaświadczenie zostało wystawione przy uwzględnieniu załącznika, na który powołał się on w proteście.

Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku także stwierdził, że zaświadczenie, na które powołuje się B. W. jest zgodne z załącznikiem nr (…) powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. Wnoszący protest nie

wskazał więc, by w związku z wyborami doszło do popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa ani też do naruszenia Kodeksu wyborczego dotyczącego głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na ten wynik. Ze względu na tę okoliczność Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. wniósł o nieuwzględnienie protestu wyborczego, podnosząc, iż argumentacja zawarta w tym proteście nie zawiera żadnego poparcia w dowodach, że w jakikolwiek sposób zostało naruszone prawo wyborcze, czy też procedury wyborcze, w sposób mający wpływ na treść wyborów. Nie zachodzi również niezgodność zaświadczenia, które powołuje protestujący z formą tego zaświadczenia przewidzianą we wskazanym wyżej załączniku do rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2014 r. Zdaniem Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W. skarżący nie spełnił wymogu, jaki przewidziany jest w art. 392 § 2 Kodeksu wyborczego, według którego w proteście wyborczym należy sformułować zarzuty oraz przedstawić dowody na poparcie tych zarzutów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przede wszystkim należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 336 Kodeksu wyborczego (zwanego dalej k.wyb.) do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241–246. Obowiązek sformułowania przez wnoszącego protest zarzutów oraz wskazania lub przedstawienia dowodów na poparcie swoich zarzutów przewidziany jest w art. 241 § 3 k.wyb., a nie – jak omyłkowo zapewne wskazał Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej W. – w art. 392 § 2 k.wyb.

Według art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Takie określenie powodu wniesienia protestu wyborczego wskazuje zarazem na rodzaje zarzutów, jakie mogą być podniesione w proteście wyborczym, przy czym ze względu na wymów z art. 241 § 3 k.wyb. każdy rodzaj zarzutu wymaga powołania dowodu na jego poparcie.

O ile nie ulega wątpliwości, uwzględniając treść wniesionego protestu wyborczego, że B. W. zarzucił, że popełnione zostało przestępstwo z art. 248 k.k., treść ta jednocześnie nie wskazuje, w jaki sposób miałoby dojść do naruszenia zawartej w tym przepisie normy. Nasuwa to zatem poważną wątpliwość, co do rzeczywistości podniesionego zarzutu. Wnoszący protest nie wskazał bowiem, by zostały zrealizowane znamiona tego przestępstwa w jakikolwiek z przewidzianych w nim postaci, a przepis ten przewiduje sześć różnych form sprawczych.

Wnoszący protest ograniczył się jedynie do wskazania przepisu Kodeksu karnego, bez jednoczesnej próby wykazania, że do popełnienia przestępstwa doszło, a więc, że ktokolwiek zrealizował którąkolwiek z form sprawczych przewidzianych w art. 248 k.k.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że samo wskazanie na fakt popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. nie może sprowadzać się wyłącznie do powołania

określonego przepisu zawartego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego. Spełnienie formalnego warunku wniesienia protestu wyborczego, przewidzianego w art. 241 § 3 k.wyb., w kontekście art. 81 § 1 pkt 1 k.wyb., zachodzi jedynie wtedy, gdy wnoszący protest określi zachowanie sprawcy naruszające co najmniej jeden z przepisów Kodeksu karnego, zawarty we wskazanym wyżej rozdziale tego aktu prawnego.

Nie spełnia tego wymogu okoliczność, jaka została przywołana w proteście, gdyż z faktem popełnienia przestępstwa z art. 248 k.k. nie może być utożsamione wystawienie przez Okręgową Komisję Wyborczą w W. zaświadczenia załączonego przez wnoszącego protest, zwłaszcza że wbrew stanowisku zawartego w tym proteście, zaświadczenie to zostało wystawione na formularzu przewidzianym w załączniku nr (…) do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 5). Zawiera ono zarówno określenie Gminy, której dotyczy, hologram, podpis osoby wystawiającej je ze wskazaniem stanowiska służbowego, a także wszystkie wymagane elementy określające wyborcę, jak również miejsce, gdzie jest on uprawniony do głosowania.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż pomimo wskazania przepisu prawa karnego, wnoszący protest nie określił w istocie faktu popełnienia przestępstwa, skoro nie wskazał w jaki sposób, spośród przewidzianych w art. 248 k.k., miałoby do niego dojść. To natomiast należy uznać za istotę zarzutu, w rozumienie art. 241 § 1 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. Brakowi realnego wskazania we wniesionym proteście na fakt popełnienia konkretnego przestępstwa towarzyszył brak wskazania dowodów na okoliczność jego popełnienia.

W sytuacji zatem niespełnienia przez wnoszącego protest wymogów przewidzianych w art. 241 § 1 k.wyb., na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawił ten protest bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r.

## I NSW 19/19

Tezy:

**1. Sprawa nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców nie stanowi podstawy do wniesienia protestu wyborczego, a Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący takiej sprawy.**

**2. Kwestie objęte reklamacjami nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego.**

**3. Próba podważania prawidłowości sporządzenia spisu wyborców po dacie wyborów, w drodze protestu wyborczego, jest niedopuszczalna.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Leszek Bosek

w sprawie z protestu wyborczego J. T.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 3 lipca 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 3 czerwca 2019 r. J. T. (dalej: skarżący lub wnoszący protest) wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. Wnoszący protest oparł na następujących zarzutach:

1) wprowadzenia do spisu wyborców obwodowej komisji wyborczej nr (…) niezamieszkałego pustostanu P. (…) oraz budynku nieistniejącego P. (…),
2) „(…) nieszczelności systemu wyborczego, który umożliwia wyprowadzanie bez kontroli nieostemplowanych kart wyborczych, co wynika z odstąpienia od liczenia kart przy odbiorze z okręgowych komisji wyborczych (przykład z dzielnicy (…))", co zdaniem wnoszącego protest budzi wątpliwości czy nie nastąpiło wyprowadzanie nieostemplowanych kart do głosowania i czy nie posłużyły one do sfałszowania wyników wyborów przy wykorzystaniu nieaktualnego spisu wyborców zamieszkujących nieistniejące adresy. Skarżący wniósł o „powtórzenie wyborów w całym okręgu nr (…) W.".

Odpowiedzi na powyższy protest wnieśli: Prokurator Generalny (pismo z dnia 7 czerwca 2019 r.), Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. (pismo z dnia 7 czerwca 2019 r.) oraz Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 7 czerwca 2019 r.). Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż wniesiony protest należy pozostawić bez dalszego biegu. Na podobnym stanowisku stanął Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej wskazał, że protest wyborczy nie zasługuje na uwzględnienie.

Dnia 24 czerwca 2019 r. wnoszący protest przedstawił na piśmie swoje stanowisko w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W. z dnia 7 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Na mocy art. 336 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.) do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241–246 k.wyb.

Zgodnie z art. 243 § 2 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Na mocy art. 37 § 1 k.wyb. każdy może wnieść odpowiednio do wójta albo do organu, który sporządził spis wyborców, reklamację w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu, a na podstawie art. 37 § 2 k.wyb. do ww. spraw stosuje się odpowiednio art. 22 k.wyb. regulujący reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. Natomiast w świetle treści art. 22 § 5 k.wyb. na decyzję nieuwzględniającą reklamacji wnoszący reklamację może wnieść skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego.

Tym samym sprawa nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców nie stanowi podstawy do wniesienia protestu wyborczego, a Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący takiej sprawy. Jak wskazuje się w orzecznictwie i w piśmiennictwie, kwestie objęte reklamacjami nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego (*vide* postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 17 czerwca 2014 r., III SW 59/14, B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Legalis 2018, komentarz do art. 22). Pretensje wnoszącego protest, dotyczące bezpodstawności nieumieszczenia go w spisie wyborców, powinny zostać zgłoszone poprzez wniesienie reklamacji do organu, który sporządził spis wyborców, a w przypadku jej nieuwzględnienia przez wniesienie skargi do właściwego sądu.

Skoro zgodnie z art. 37 § 1 k.wyb. „każdy" może wnieść reklamację w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu, to również skarżący miał prawo przed datą wyborów wnieść reklamację w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu. Wnoszący protest nie skorzystał jednak z przysługującego mu prawa w trybie przewidzianym przepisami. Możliwość kontroli prawidłowości spisu wyborców przed datą wyborów służy zapobieżeniu obstrukcji postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. Próba podważania prawidłowości sporządzenia spisu wyborców po dacie wyborów, w drodze protestu wyborczego, jest niedopuszczalna.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy na lakoniczność i ogólnikowość protestu wyborczego. Nie mogą stanowić podstawy do orzekania jedynie przypuszczenia skarżącego

oparte na daleko idących hipotezach. To skarżący ma przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (zob. art. 241 § 3 k.wyb.), a nie wnosić o to, aby Sąd Najwyższy dokonał sprawdzenia treści spisu wyborców (zob. stanowisko wnoszącego protest w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., k. 30), czego skarżący nie uczynił mimo takiej możliwości.

Te same argumenty odnoszą się do zarzutu nieszczelności systemu wyborczego umożliwiającego wyprowadzanie bez kontroli nieostemplowanych kart wyborczych. Skarżący powołuje „przykład z dzielnicy (…)", nie popierając go jednak żadnym dowodem ani w proteście wyborczym, ani w swoim stanowisku z dnia 24 czerwca 2019 r. (k. 29–31) w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W. Konsekwentnie, jest to zarzut niepoparty dowodami, a co za tym idzie podlega pozostawieniu bez dalszego biegu w oparciu o art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb.

Dodatkowo można podnieść, że spis wyborczy dotyczy osób, którym przysługuje prawo wybierania (por. art. 26 § 1 k.wyb.). Osoby te mają swoją tożsamość oraz miejsce zamieszkania, natomiast skarżący kieruje swoje zarzuty w stosunku do zamieszczenia w spisie nie wyborców, a nieruchomości. Wnoszący protest nie zarzuca nieprawidłowości spisu wyborców (osób fizycznych) oraz nie przedstawia ani nie wskazuje dowodów na nieprawidłowości co do jakichkolwiek konkretnych osób, ale skupia swoją argumentację na nieruchomościach, mimo że to prawidłowo wskazani wyborcy, a nie budynki (pustostany) decydują o prawidłowości sporządzonego spisu. Na marginesie, przed wydaniem karty do głosowania, tożsamość wyborcy jest sprawdzana na podstawie dokumentu ze zdjęciem oraz składa on podpis przy odbiorze karty, co wydatnie zmniejsza ryzyko wzięcia udziału w wyborach przez osoby nieuprawnione.

Z uwagi na powyższe, działając w oparciu o przepisy art. 243 § 1 i 2 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r.

## I NSW 31/19

Teza:

**Nie ulega wątpliwości, iż ze względu na charakter obwodu głosowania nr 156 (obejmującego swoimi granicami Szpital przy ul. Ziołowej 45/47) Komisja miała prawo i obowiązek korzystania z urny pomocniczej, co wiązało się z czasowym zamknięciem lokalu wyborczego, jednak kilkugodzinne jego zamknięcie uznać należy za poważne i niczym nieuzasadnione nadużycie.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki
SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego A. G.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (…)

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 lipca 2019 r.

postanawia:

1. **wyrazić opinię, że protest wyborczy w części dotyczącej zarzutów opisanych w punktach od 4 do 5 jest zasadny, lecz naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów w okręgu wyborczym;**
2. **w pozostałym zakresie pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 6 czerwca 2019 r. wpłynęło do Sądu Najwyższego pismo Pani A. G., która na podstawie art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.), wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2019 r. na dzień 26 maja 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 365).

W proteście Pani A. G. sformułowała szereg zarzutów dotyczących funkcjonowania Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. oraz łamania prawa w Urzędzie Wyborczym w K., a także w Delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w K. Przedstawione w proteście zarzuty obejmowały pięć kategorii spraw i dotyczyły:

1) nieprawidłowej procedury odwołania jej ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (…) w K.,
2) nieobecności zastępcy przewodniczącej ww. komisji wyborczej A. S. w lokalu wyborczym,
3) nieuprawnione przebywanie w lokalu wyborczym i uczestniczenie w pracach komisji wyborczej jako jej członka M. S.,
4) niemożność oddania głosów przez „co najmniej kilku pacjentów w godzinach od 14:00 do 20:30", kiedy to lokal wyborczy pozostawał pusty oraz
5) niemożność głosowania z powodu tego, że „lokal wyborczy był zamknięty na klucz oraz zaplombowany".

Wnosząca protest w zakresie wskazanych zarzutów przedstawiła chronologię zdarzeń oraz wymieniła dowody, które pozostają w jej posiadaniu oraz uprawdopodabniają przedstawione zarzuty. Ponadto skarżąca wniosła o powołanie wskazanych przez nią świadków, złożyła wnioski o zabezpieczenie innych dowodów materialnych (np. bilingi połączeń telefonicznych, zapisy nagrań rozmów telefonicznych, zapisy nagrań z kamer monitoringu) oraz złożyła wniosek o potwierdzenie jej statusu członka Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. od jej powołania do zakończenia głosowania oraz wypłacenia jej w związku z tym wynagrodzenia, powtórzenie głosowania w obwodzie wyborczym właściwym dla wymienionej wyżej komisji, a także wyciągnięcia konsekwencji karnych, finansowych i służbowych, wobec każdej z osób, które dopuściły się złamania Kodeksu wyborczego, Kodeksu karnego lub „przestępstwa urzędniczego". Wnosząca protest poprosiła także o przydzielenie jej adwokata z urzędu.

W odpowiedzi na protest pismem z dnia 11 czerwca 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) zauważyła, że wnosząca protest nie sformułowała w nim jakiegokolwiek zarzutu przestępstwa przeciwko wyborom. Natomiast przedstawione zarzuty dotyczące odwołania jej z funkcji członka komisji nie mogą być podstawą do wniesienia protestu wyborczego. Tym bardziej, że wnosząca protest, jak zauważa PKW, nie kwestionuje ważności wyborów, ani nie podważa wyboru jakiegokolwiek posła do Parlamentu Europejskiego, o czym mowa w art. 82 § 3 k.wyb. Protest, zdaniem PKW, nie spełnia wymogów formalnych i powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu, zgodnie z art. 241 § 3 i art. 243 § 1 w związku z art. 336 k.wyb. Nawet jeśli część zarzutów znalazłaby potwierdzenie w faktach ustalonych przez Okręgową Komisję Wyborczą w K. lub Obwodową Komisję Wyborczą nr (…) w K. i okazała się zasadna, to według oceny PKW nie miałoby to wpływu na wynik wyborów, czego nie podnosi sama wnosząca protest.

W odpowiedzi na protest, pismem z dnia 17 czerwca 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. (OKW) stwierdziła, że niniejszy protest wyborczy jest bezprzedmiotowy, wobec czego wnosi o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, a w przypadku uznania, że zachodzą przesłanki do jego rozpoznania, o jego nieuwzględnienie. Wnioskodawczyni, zdaniem OKW, nie wnosi bowiem o stwierdzenie nieważności wyborów, ani nie kwestionuje ich wyniku, ale wskazuje na ewentualne naruszenia prawa wyborczego, przede wszystkim przez podjęcie czynności przez nowego członka obwodowej komisji wyborczej przed formalnym podpisaniem postanowienia o dokonaniu zmiany w składzie Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K., przy czym nie wykazuje, aby te naruszenia miały jakikolwiek wpływ na wynik głosowania w tym obwodzie, a tym samym na wynik wyborów.

Okręgowa Komisja Wyborcza w K. kwestionuje także interpretację zdarzeń przedstawioną przez wnioskodawczynię uznając ją za nietrafną i niemającą wpływu na wynik głosowania w Obwodzie Głosowania nr (…) w K. Zarówno OKW, jak i wchodzący w jej skład Komisarze Wyborczy w celu zapewnienia niezakłóconego przebiegu wyborów podejmowali starania, aby zachować ciągłość pracy 1430 obwodowych komisji wyborczych. Wiązało

się to z licznymi zmianami w ich składach. Łącznie wydano 664 postanowień o zmianach w składach obwodowych komisji wyborczych, w tym w dniu 25 maja 2019 r. w 105 z nich, a w samym dniu wyborów w 65. Kolejność wydawania postanowień uwzględniała techniczne możliwości pracy Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w K. i zasadniczo następowała zgodnie z kolejnością wpływu.

W przypadku, którego dotyczy protest, jak wyjaśnia OKW, istotne znaczenie miało również to, że był to obwód odrębny, tj. zakład leczniczy, gdzie nie istniała prawna możliwość utworzenia składu komisji w liczbie mniejszej albo większej niż 5 osób. W tego typu obwodzie utrudnieniem pracy komisji jest konieczność korzystania z urny pomocniczej, w celu zapewnienia możliwości głosowania przez wyborców, którzy są pacjentami leżącymi. Z tego też powodu nastąpiło kilkugodzinne zamknięcie obwodu głosowania. Zmiany w składach obwodowych komisji wyborczych następowały zatem na podstawie postanowień Komisarza Wyborczego, a z uwagi na charakter tej czynności i jej cel, podstawowym kryterium, przy ich podejmowaniu, była sprawność procesu wyborczego. Nie jest to natomiast, podkreśla OKW, czynność wymagająca złożonego i sformalizowanego postępowania dowodowego, o charakterze kontradyktoryjnym (w tym wysłuchania stanowisk wszystkich zainteresowanych), czy dopuszczenia dowodów z urzędu. W przypadku, którego dotyczy protest za wystarczające uznano dane przekazane przez Urzędnika Wyborczego w K., że Pani A. G. miała odmówić przybycia o godzinie, o której – zdaniem Przewodniczącego Komisji – było to konieczne.

Następnie OKW wskazuje, że jeśli faktycznie doszło do nieprawidłowości w postaci podjęcia obowiązków w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. przez osobę, co do której nie zostało jeszcze wydane postanowienie o powołaniu do składu, to mogło dojść do naruszenia prawa wyborczego, niemniej jednak okoliczność ta, zdaniem OKW, nie może być przedmiotem prawnie skutecznego protestu wyborczego, jako niemieszcząca się w zakresie przesłanek określających podstawy prawne w oparciu o które możliwe jest skuteczne złożenie protestu wyborczego. Zdaniem OKW, zdarzenie to nie mogło mieć wpływu na wynik głosowania i wynik wyborów. Sama Wnioskodawczyni nie wskazuje bowiem w jaki sposób, na przebieg wyborów, mogła mieć wpływ obecność w Komisji Pani M. S. przed podpisaniem postanowienia o powołaniu jej do składu obwodowej komisji wyborczej, oprócz czterech członków pozostających w jej składzie przez całe głosowanie, a obecnych w godzinach ustalonych przez przewodniczącego.

W odpowiedzi na protest, pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. swoje stanowisko przedstawił także Prokurator Generalny, który wniósł, aby zarzuty protestu określone w punktach od 1 do 3 pozostawić bez dalszego biegu, natomiast określone w punktach od 4 do 5 uznać za zasadne, jednak z zastrzeżeniem, że naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego w nich przedstawione nie miały wpływu na wynik wyborów. W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny podniósł, że wnosząca protest kwestionuje swoje telefonicznie odwołanie ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. przez osobę do tego nieuprawnioną, tj. przez urzędnika wyborczego w K. M. S., ponieważ postanowienie dotyczące odwołania zostało wydane nie wcześniej niż po godzinie 15:00, a przesłanki jej odwołania były nieprawdziwe.

Prokurator Generalny wskazuje, że zgodnie z § 19 ust. 3 uchwały nr (…)/2019 PKW z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych (…) przewodniczący komisji jest obowiązany za pośrednictwem urzędnika wyborczego, powiadomić niezwłocznie komisarza wyborczego, który powołał daną komisję, o wystąpieniu przyczyny uzasadniającej dokonanie zmiany w składzie komisji. Z powyższego wynika, że wnosząca protest została odwołana ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej przez podmiot legitymowany, tj. komisarza wyborczego, a na jej miejsce, w celu uzupełnienia składu ww. komisji, komisarz wyborczy powołał M. S. Nowy członek komisji mógł zatem,

zdaniem Prokuratora Generalnego, przebywać w lokalu wyborczym Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. i uczestniczyć w pracach tej komisji.

Ponadto Prokurator Generalny stwierdził, że w myśl art. 42 § 3 k.wyb. od chwili rozpoczęcia głosowania, aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie w liczbie co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Regulacja ta nie wskazuje na obowiązkowe jednoczesne uczestniczenie w prawach komisji jej przewodniczącego i jego zastępcy. Zatem stosownie do treści art. 243 § 1 k.wyb. protest w części dotyczącej ww. zarzutów, zdaniem Prokuratora Generalnego, powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

Odnośnie do zarzutów protestu opisanych w punktach 4 i 5, w związku ze wskazaniem przez uczestniczkę dowodów, na których opiera te zarzuty, m.in. w postaci zapisów nagrań z kamer monitoringu na zewnątrz oraz wewnątrz siedziby Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K., Prokurator Generalny stwierdził, iż należy przyjąć, że zarzuty te zostały uprawdopodobnione, a zatem stanowią one delikt wyborczy. Uwzględniając powyższe, a także treść protokołu wyników glosowania w obwodzie głosowania nr (…) w K., w której nie odnotowano uwag dotyczących przerw w głosowaniu, należy również uznać, iż powstała pewna wątpliwość dotycząca treści dokumentu i dlatego kopię protestu w tym zakresie przekazano do Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej celem stosownej oceny. Należy jednakże podnieść, że zdaniem Prokuratora Generalnego, przedstawione okoliczności dotyczące deliktu wyborczego nie miały żadnego wpływu na wynik wyborów, a także wynik wyborów w okręgu lub wybór określonej osoby.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Każdemu wyborcy zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Tryb i zasady przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz warunki ich ważności określa Kodeks wyborczy. Zasady te zostały zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach art. 241–243 k.wyb., do których art. 336 k.wyb. odsyła w kwestii protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W świetle art. 82 § 2–5 k.wyb. prawo wniesienia protestu przysługuje wyborcom, których nazwiska są umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania oraz przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Sam protest wyborczy zdefiniowany zaś został w art. 82 § 1 k.wyb. jako protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Takie określenie protestu wyborczego koresponduje z brzmieniem powołanego art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w art. 82 § 1 ust. 1 i 2 k.wyb. katalog zarzutów, na jakich można oprzeć protest. Należą do nich: dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów (ust. 1) oraz naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (ust. 2).

Przedmiotem protestu wyborczego jest zatem wskazanie przede wszystkim, czy opisane przez wnioskodawcę w proteście naruszenia przestępcze lub delikty wyborcze miały wpływ na wynik wyborów lub wybór określonej osoby. Oznacza to, że naruszenia te

w konsekwencji sprawiły, iż uzyskane wyniki są sprzeczne z wolą wyborców. Innymi słowy Sąd Najwyższy wydający opinię w zakresie złożonego protestu powołany jest przede wszystkim do oceny, czy przedstawione zarzuty wpłynęły na wybory w takim stopniu, że ich wynik może być podważony. Ponadto zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Taki wymóg podania dowodów stanowi element konstrukcyjny protestu. Z założenia bowiem chodzi o realizację prawa do protestu w sposób rzeczowy (uzasadniony) i odpowiedzialny. Przeprowadzenie wyborów zgodnie z procedurą wyborczą oznacza, że ustalony (ogłoszony) wynik głosowania jest zgodny z oddanymi głosami. Dopuszczalność podważania tej zasady nie może być więc gołosłowna, lecz każdorazowo warunkuje ją przedstawienie lub wskazanie dowodów, jednak nie jakichkolwiek, ale takich, które uzasadniają zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności. Pomiędzy uzasadnionymi zarzutami protestu, a ich wpływem na wynik wyborów musi jednak istnieć związek, przy czym jego ocena przez Sąd Najwyższy uzależniona jest od ciężaru zarzutów oraz ich rozmiaru.

W rozpoznawanej sprawie skarżąca podniosła szereg okoliczności stanowiących, w jej opinii, naruszenie prawidłowego przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego. Należy jednak podkreślić, że chociaż skarżąca wnioskuje między innymi o powtórzenie wyborów w określonej protestem komisji, to w przynajmniej w części postawionych zarzutów nie uprawdopodobniła, że miały one wpływ na wynik wyborów. Sytuacja taka dotyczy przede wszystkim zarzutów protestu opisanych w nr 1–3, tj. nieprawidłowej procedury odwołania jej ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K., nieobecności zastępcy przewodniczącej ww. komisji wyborczej w lokalu wyborczym oraz nieuprawnionego przebywania w lokalu wyborczym i uczestniczenia w pracach komisji wyborczej jako jej członka M. S.

Niewątpliwie wnosząca protest wskazuje w tych wypadkach na konflikt jaki powstał w wyniku, bądź to nieporozumienia, bądź celowej nieżyczliwości względem wnoszącej protest. Zważywszy jednak na ocenę prawną tego wydarzenia, Sąd Najwyższy podziela w tym względzie uwagi Prokuratora Generalnego i przyjmuje wyjaśnienia Okręgowej Komisji Wyborczej w K. Nadrzędnym celem działania organów wyborczych jest bowiem podejmowanie starań w celu zapewnienia niezakłóconego przebiegu wyborów, co jak się wydaje, ze względu na stosunkowo krótki czas ich przebiegu, wymaga podejmowania szybkich decyzji bez zbytniego wnikania w przyczyny powstałych problemów. Słusznie także podkreśla OKW, że zmiana członka składu obwodowej komisji wyborczej nie jest czynnością wymagającą złożonego i sformalizowanego postępowania dowodowego, o charakterze kontradyktoryjnym (w tym wysłuchania stanowisk wszystkich zainteresowanych), czy dopuszczenia dowodów z urzędu.

Przedmiotowe postanowienie wydane zostało na podstawie art. 167 § 1 pkt 3a i art. 184 § 1 pkt 6 oraz § 4 k.wyb. i stwierdzało wygaśnięcie członkostwa A. G. w ww. Komisji oraz powoływało na brakujące miejsce M. S., tj. osobę wskazaną przez komisarza wyborczego. Postanowienie weszło w życie z dniem podpisania, tj. z dniem 26 maja 2019 r., a nie od określonej godziny tego dnia. Z powyższego wynika, że wnosząca protest została odwołana ze składu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. przez podmiot legitymowany, tj. komisarza wyborczego a na jej miejsce, w celu uzupełnienia składu ww. komisji komisarz wyborczy powołał M. S. Nowy członek komisji mógł zatem przebywać w lokalu wyborczym i uczestniczyć w pracach tej komisji. Rozbieżność godzinowa, na którą wskazuje wnosząca protest, nawet jeśli budzi wątpliwości, to zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym znajduje uzasadnienie. Techniczne i fizyczne możliwości wydawania postanowień nie mogą bowiem stać w sprzeczności z nadrzędnym celem podejmowanych działań, którym jest zapewnienie niezakłóconego przebiegu wyborów. Niezależnie jednak od wskazanych

okoliczności Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że wnosząca protest nie uprawdopodobniła, iż omawiana zmiana w składzie obwodowej komisji wyborczej mieści się w przesłankach protestu wyborczego określonych w art. 82 § 1 ust. 1 i 2 k.wyb., a tym samym przedstawione przez nią okoliczności nie nosiły znamion zarzutu. Tym samym protestująca nie spełniła wymogu, o którym mowa w art. 241 § 3 k.wyb. Innymi słowy, w ocenie Sądu Najwyższego przytoczone powyżej okoliczności nie mogą zostać uznane za zarzut stanowiący w świetle Kodeksu wyborczego podstawę wniesienia protestu wyborczego.

Nieco inny wymiar mają wskazane w proteście zarzuty obejmujące okoliczności opisane w punkcie nr 4 i 5. Wnosząca protest wskazuje w nich na niemożność oddania głosów przez „co najmniej kilku pacjentów w godzinach od 14:00 do 20:30", kiedy to lokal wyborczy pozostawał pusty oraz niemożność głosowania z tego powodu, że „lokal wyborczy był zamknięty na klucz oraz zaplombowany". Niewątpliwie dowody przedstawione w proteście uprawdopodobniają te zarzuty, które stanowią delikt wyborczy. Ponadto wyjaśnienia złożone przez Okręgową Komisję Wyborczą w tym zakresie nie są przekonujące. Nie ulega wątpliwości, iż ze względu na charakter obwodu głosowania nr (…) (obejmującego swoimi granicami Szpital przy ul. Z.) Komisja miała prawo i obowiązek korzystania z urny pomocniczej, co wiązało się z czasowym zamknięciem lokalu wyborczego, jednak kilkugodzinne jego zamknięcie uznać należy za poważne i niczym nieuzasadnione nadużycie. Tym bardziej, że z protokołu Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. wynika, że uprawnionych do głosowania wyborców w chwili zakończenia głosowania było 472, natomiast jedynie 130 wyborcom przez cały dzień wydano karty do głosowania. Jeśliby przyjąć nawet, że wszyscy, którym wydano karty do głosowania byli „pacjentami leżącymi", to głosowanie z użyciem urny pomocniczej przez 6 i pół godziny wydaje się wątpliwe. Uwzględniając ten fakt, jak również treść protokołu wyników glosowania, w którym nie odnotowano uwag dotyczących przerw w głosowaniu, należy uznać, iż słusznie Prokurator Generalny skierował do Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej kopię protestu celem stosownej oceny tej sytuacji.

Niezależnie jednak od potwierdzenia wymienionych powyżej zarzutów, Sąd Najwyższy podziela stanowisko innych uczestników postępowania, że opisane naruszenia nie miały jednak wpływu na wynik wyborów w przedmiotowym obwodzie. Postanowieniem nr (…)/2019 komisarza wyborczego w K. i z dnia 13 kwietnia 2019 r. w sprawie utworzenia odrębnych obwodów głosowania w Mieście K. w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. utworzonych zostało 20 odrębnych obwodów głosowania. W obwodzie głosowania nr (…) w K., okręg wyborczy nr (…), wyborców uprawnionych do glosowania w chwili zakończenia głosowania było czterystu siedemdziesięciu dwóch (472), a stu trzydziestu (130) wydano karty do głosowania. Z powyższego zestawienia wynika, że trzystu czterdziestu dwóch uprawnionych wyborców (342) nie skorzystało ze swojego prawa wyborczego w obwodzie głosowania nr (…) w K. Nawet jeśliby przyjąć, iż tej grupie uprawnionych wyborców uniemożliwiono głosowanie z tego powodu, że lokal wyborczy był zamknięty, to wskazana okoliczność nie miała wpływu na wynik wyborów, wynik wyborów w okręgu lub wybór określonej osoby. Porównanie bowiem ww. danych liczbowych z danymi liczbowymi dotyczącymi wszystkich uprawnionych wyborców, którzy wzięli udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (…), obejmującym teren województwa (…) wskazuje, że głosy wyborców, którzy ewentualnie nie mogli zagłosować (342), nie zmieniłyby wyników wyborów.

Ze względu na powyższe, stosownie do treści art. 242 § 2 oraz 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r.

## I NSW 42/19

Tezy:

**1. Sąd Najwyższy nie tylko bada zasadność zarzutów protestu, ale także ich skalę mającą wpływ na wynik wyborów.**

**2. Naruszenia wskazane w proteście muszą być na tyle poważne, aby wpłynąć negatywnie na wyniki wyborów. Negatywny wpływ oznacza, że uzyskane wyniki nie odzwierciedlają – na skutek występujących nieprawidłowości – woli wyborców wyrażonej podczas głosowania.**

**3. Wskazanie dowodów stanowi element konstrukcyjny protestu. Z założenia chodzi o realizację prawa do protestu w sposób rzeczowy (uzasadniony) i odpowiedzialny. Przeprowadzenie wyborów zgodnie z procedurą wyborczą oznacza, że ustalony (ogłoszony) wynik głosowania jest zgodny z oddanymi głosami. Dopuszczalność podważania tej zasady nie może być więc gołosłowna, lecz każdorazowo warunkuje ją przedstawienie lub wskazanie dowodów, jednak nie jakichkolwiek, ale takich, które uzasadniają zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności.**

**4. Z treści art. 52 § 5a k.wyb. wynika obowiązek przygotowania w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób. Ze względu na zróżnicowaną specyfikę lokali wyborczych, a także różną liczbę wyborców w danym obwodzie głosowania, ustawodawca nie przesądził w jaki dokładnie sposób te miejsca miałyby wyglądać, a tym samym nie wskazał, że muszą to być „kabiny z kotarami".**

**5. Nie ma możliwości uzupełnienia, modyfikacji lub zmiany treści żądania i podstaw, na których opiera się protest wyborczy. Nie ma także możliwości uzupełnienia wniosków dowodowych.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Paweł Księżak
SSN Marcin Łochowski

w sprawie z protestu E. W.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 lipca 2019 r.

postanawia:

**wyrazić opinię, że protest wyborczy w części dotyczącej zarzutów opisanych w punktach: 2, 3, 5, 7 i 8 jest zasadny, lecz naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów w okręgu wyborczym, natomiast w pozostałym zakresie zarzuty są bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

W dniu 7 czerwca 2019 r. wpłynęło do Sądu Najwyższego pismo Pani E. W., która na podstawie art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.), wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2019 r. na dzień 26 maja 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 365).

W proteście tym Pani E. W. sformułowała szereg zarzutów, w tym dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom wymienionego w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego, dotyczącego przebiegu głosowania, a także naruszenia prawa wyborczego określonego w Kodeksie wyborczym oraz w wytycznych dla OKW zawartych w Uchwale PKW Nr 70/2019, a dotyczących przebiegu głosowania oraz ustalania wyników głosowania w zakresie Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (…) w W.

Wnosząca protest zarzuca:

1) brak warunków w komisji obwodowej do „swobodnego wykonania aktu tajnego głosowania" poprzez niezapewnienie w lokalu wyborczym kabin umożliwiających wyborcy swobodne i tajne obejrzenie i wypełnienie karty do głosowania. Zamiast kabin osłoniętych ze wszystkich stron kotarami w lokalu wyborczym stały umieszczone szeregowo stoliki, a na stolikach stały przesłony kartonowe w kształcie litery U";
2) nieprzeliczenie wszystkich kart do głosowania zaraz po ich wyjęciu z urny, a rozpoczęcie natychmiastowej ich segregacji;
3) podzielenie komisji obwodowej na grupki przy segregacji i liczeniu głosów z kart do głosowania wyjętych z urny;
4) znalezienie w już posegregowanych głosach jednego komitetu wyborczego karty z głosem innego komitetu wyborczego;
5) nieporównanie wydruku projektu protokołu sporządzonego w systemie informatycznym z protokołem sporządzonym ręcznie;
6) pracę osoby odpowiedzialnej za obsługę informatyczną poza lokalem wyborczym w osobnym pomieszczeniu poza kontrolą i możliwością obserwacji jego pracy przez wszystkich członków komisji obwodowej;
7) próby ingerencji członków komisji obwodowej w treść uwag do protokołu głosowania, które zamierzała wpisać zastępca przewodniczącego komisji obwodowej, wywieranie na nią presji „i straszenie konsekwencjami oraz złoczyńcami";
8) odmowę wydania przez przewodniczącego komisji obwodowej papierowej kopii protokołu głosowania zastępcy przewodniczącego komisji obwodowej.

Następnie wnosząca protest złożyła wniosek o przeprowadzenie szeregu dowodów mających potwierdzić sformułowane zarzuty, które w znacznym stopniu mogły zniekształcić wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego w OKW Nr (…) w W., a także o rozstrzygnięcie o ważności wyborów oraz orzeczenie o przeprowadzeniu ponownych wyborów na

stanowiska posłów do Parlamentu Europejskiego w OKW Nr (…) w W. wraz ze wskazaniem czynności, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Ponadto, jak twierdzi wnosząca protest, z uwagi na zarzut Nr (…), „który jest bardzo istotną przesłanką dla ponownej segregacji i ponownego policzenia głosów w OKW Nr (…) w W.", wnosi o zarządzenie ponownego przeprowadzenia tego procesu przez Sąd Najwyższy.

W odpowiedzi na protest pismem z dnia 17 czerwca 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej PKW) zauważyła, że właściwe przygotowanie lokali wyborczych, w tym przygotowanie odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, należy do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 156 § 1 i art. 186 § 1 k.wyb.). Zaznacza jednak przy tym, że z przepisów Kodeksu wyborczego nie wynika obowiązek zapewnienia w lokalach wyborczych „kabin z kotarami", jak twierdzi wnosząca protest. Ponadto, zgodnie z art. 42 § 1 k.wyb. przed rozpoczęciem głosowania obwodowa komisja wyborcza powinna sprawdzić, czy w lokalu wyborczym znajduje się odpowiednia liczba łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, a o ewentualnych stwierdzonych brakach lub nieprawidłowościach powinna zawiadomić wójta (odpowiednio burmistrza lub prezydenta miasta) i urzędnika wyborczego, a następnie sprawdzić, czy zostały one usunięte. PKW podkreśla przy tym, że nie otrzymała żadnych skarg na niezapewnienie tajności głosowania w wymienionym lokalu wyborczym.

Państwowa Komisja Wyborcza, odnosząc się do zarzutu nr 2 i 3, tj. nieprzeliczenia wszystkich kart do głosowania po wyjęciu ich z urny wyborczej, a także podzielenia komisji obwodowej na grupki przy segregacji i liczeniu głosów zaznacza, że zgodnie z art. 71 § 1 k.wyb., po otwarciu urny wyborczej komisja liczy wyjęte z urny karty do głosowania, ustala liczbę kart ważnych i liczbę kart nieważnych oraz odpowiednio, do przeprowadzonych wyborów, liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list, a także liczbę głosów nieważnych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że czynności związane z ustaleniem wyników głosowania w obwodzie i sporządzeniem protokołu głosowania komisja wykonuje wspólnie i nie jest dopuszczalne tworzenie z członków komisji grup roboczych, które wykonywałyby oddzielnie czynności po zakończeniu głosowania. Uchybienie tym regulacjom stanowi naruszenie procedury wyborczej.

W zakresie zarzutu Nr (…) określonego w proteście PKW stwierdza, że nie ma wiedzy dotyczącej znalezienia w posegregowanych już głosach dotyczących jednego komitetu wyborczego, głosu oddanego na inny komitet wyborczy. Wyjaśnień w tym zakresie udzielić może komisja obwodowa, której wnosząca protest była zastępcą przewodniczącego. Tym bardziej, że tego rodzaju sytuacja mogła wynikać z omyłki podczas segregacji głosów a wnosząca protest nie przedstawiła dowodu, ani nawet nie uprawdopodobniła, że jakikolwiek oddany głos został w konsekwencji niewłaściwie przypisany oraz, że wyniki głosowania w tym obwodzie zostały nieprawidłowo ustalone. Dlatego też zdaniem PKW zarzut ten nie spełnia warunków formalnych do wniesienia protestu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do zarzutu dotyczącego nieporównania danych z wydrukowanego projektu protokołu z ustalonymi wynikami głosowania, wyjaśnia, że komisja zobowiązana była sprawdzić zgodność danych z wydrukowanego projektu protokołu z ustalonymi wynikami głosowania. Sprawdzenia dokonać należało poprzez odczytanie na głos danych z wydrukowanego projektu protokołu i porównanie ich z danymi z ręcznie sporządzonego projektu protokołu przekazanego osobie odpowiedzialnej za obsługę informatyczną komisji. Ewentualne niewykonanie tej czynności przez komisję obwodową stanowiło naruszenie procedury wyborczej. PKW wyjaśniła jednocześnie, że na

każdym etapie prac w aplikacji komputerowej, oprócz osoby odpowiedzialnej za obsługę informatyczną komisji, powinni brać udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca; przy tych czynnościach mogli być też obecni mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni oraz obserwatorzy międzynarodowi. Uchybienie temu obowiązkowi stanowi zatem naruszenie procedury wyborczej. PKW zauważa jednak, że ze względu na zróżnicowaną specyfikę lokali wyborczych, tj. pomieszczeń, które na co dzień wykorzystywane są do innych celów, nie jest zabronione, aby osoba odpowiedzialna za obsługę informatyczną komisji wykonywała swoje obowiązki w innym pomieszczeniu, np. na zapleczu lokalu wyborczego, o ile: 1) nikt poza członkami komisji nie ma dostępu do tego pomieszczenia; 2) stanowi ono część przynależną do lokalu wyborczego; 3) w jego pracy brali udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca; 4) przy tych czynnościach mogli być też obecni mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni oraz obserwatorzy międzynarodowi. PKW wyraziła jednak ocenę, że jeżeli osoba odpowiedzialna za obsługę informatyczną wykonywała swoje obowiązki bez obecności członków komisji, to stanowiło to naruszenie procedury wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła także, że niedopuszczalne jest ingerowanie członków komisji w treść zgłaszanych przez innego członka komisji uwag do protokołu głosowania w obwodzie. Ponadto, jak wynika z art. 77 § 1 k.wyb., kopię protokołu głosowania otrzymuje każdy członek komisji i mąż zaufania. W związku z tym niewydanie jej wszystkim członkom komisji, o ile nie było przeszkód technicznych w jej sporządzeniu, stanowiło naruszenie powyższego przepisu. PKW zauważa przy tym, że wnosząca protest nie kwestionuje, że wyniki głosowania zostały prawidłowo ustalone przez komisję obwodową. Należy przy tym zauważyć, że większość sformułowanych zarzutów stanowi ewentualne naruszenie wytycznych PKW, nie zaś przepisów Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża także opinię, że w pozostałym zakresie protest nie spełnia wymogów formalnych i powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na protest pismem z dnia 17 czerwca 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w W. (dalej OKW) stwierdziła, że żaden z zarzutów protestu nie wskazuje na okoliczności, które mogłyby wpłynąć na wynik wyborów. Przede wszystkim OKW wskazuje, że wyposażenie lokalu w stoliki z osłonami spełniało wymogi określone w punkcie 20.3 wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych stanowiących załącznik do uchwały PKW nr 70/2019 z 26 kwietnia 2019 r. i jeśli stoliki, czy osłony postawione zostały w nieprawidłowy sposób, to z protestu nie wynika, aby miało to jakikolwiek wpływ na decyzje wyborców co do kandydata, któremu udzielają poparcia. OKW zauważyła także, że z protestu nie wynika, co składająca protest jako zastępca przewodniczącego uczyniła, aby tak ustawić osłony, by zapewniały tajność głosowania.

Nieprzeliczenie wszystkich kart wyjętych z urny przed posortowaniem ich wg list, którym udzielono poparcia, także zdaniem OKW nie miało wpływu na wynik głosowania ustalony przez komisję. Podobnie praca w podgrupach, która choć sprzeczna z pkt. 69 ww. wytycznych, to w sytuacji gdy Komisja liczyła głosy w jednym pomieszczeniu, a rozliczenie kart się zgadzało, nie wpływało na ustalenia dotyczące wyników głosowania. Natomiast podnoszona w proteście okoliczność, że znaleziono w już posegregowanych przez podgrupy głosach jednego z komitetów, głosy oddane na inny komitet świadczy, zdaniem OKW, o prawidłowym wykonywaniu obowiązków przez członków Komisji. Po wstępnym podzieleniu kart wg list następowało bowiem liczenie głosów oddanych na poszczególnych kandydatów i w trakcie tego liczenia korygowano ewentualne błędy.

Wnosząca protest, zdaniem OKW, nie wskazała, aby miało dojść do rozbieżności pomiędzy protokołem sporządzonym ręcznie, a wprowadzonym do sytemu WOW, wydrukowanym i podpisanym przez członków Komisji. Nieuzasadnione jest zatem oczekiwanie wnoszącej protest, aby informatyk wprowadzający dane do systemu informatycznego WOW pracował w tym samym miejscu, w którym pracuje komisja. Czynności te mogą być wykonywane tam, gdzie znajduje się komputer z dostępem do Internetu. W wielu przypadkach następowało to w innych pomieszczeniach budynku, w którym znajdował się lokal wyborczy. Wnosząca protest, zdaniem OKW, miała możliwość zgłoszenia swoich uwag, o czym świadczy zapis w punkcie IV.20 (przeznaczonym na uwagi mężów zaufania) protokołu wyników głosowania. Jak wynika z załącznika do protestu wnosząca protest, jako członek Komisji, miała także możliwość wykonania fotokopii podpisanego protokołu. W związku z tym zarzut, że nie otrzymała papierowej wersji protokołu jest nieuzasadniony. Fakt ten też, zdaniem OKW nie wpływa na wynik wyborów.

W odpowiedzi na protest pismem z dnia 19 czerwca 2019 r. swoje stanowisko przedstawił także Prokurator Generalny, który wniósł aby zarzut protestu związany z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego o tajności głosowania uznać za niezasadny, natomiast zarzuty protestu związane z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących ustalenia wyników głosowania uznać za zasadne, lecz z zastrzeżeniem, że ich naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów. Podobnie zarzut protestu związany z pracą operatora informatycznej obsługi obwodowej komisji wyborczej zdaniem Prokuratora Generalnego należy uznać za niezasadny, natomiast w pozostałym zakresie pozostawić protest bez dalszego biegu.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do poszczególnych zarzutów protestu. Wskazał, że art. 328 k.wyb. wprowadza w wyborach do Parlamentu Europejskiego głosowanie tajne, jednak przepisy Kodeksu wyborczego nie precyzują dokładnie w jaki sposób ma ono być zapewnione, w szczególności ze wskazanych przepisów nie wynika obowiązek zapewnienia w lokalu wyborczym osłoniętych kotarą kabin do głosowania, a zatem ten zarzut protestu według Prokuratora Generalnego jest niezasadny.

Rozpatrując dalej wspólnie zarzuty wnoszącej protest związane z ustaleniem wyniku wyborów, a to wynikające z nieprzeliczenia kart do głosowania zaraz po ich wyjęciu z urny, podzielenia komisji na grupki, nieporównania protokołów, Prokurator Generalny uznał je za zasadne, gdyż stanowiły naruszenie przepisów kodeksu wyborczego. Jednak naruszenia te, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie miały wpływu na wynik wyborów. Z treści stanowiska skarżącej zawartego w proteście nie da się też wyprowadzić wniosku, aby oddane głosy zostały wadliwie policzone. Ponadto, gdyby przyjąć, że wyniki wyborów w tym obwodzie wyborczym mogą być niemiarodajne (zawierać błąd obliczeniowy), to zważywszy na skalę ilości głosów oddanych w Okręgu Wyborczym Nr (…) uznać należy, za niemające wpływu na wynik wyborów.

Prokurator Generalny podniósł także, że operatorzy informatycznej obsługi obwodowych komisji wyborczych nie są członkami obwodowych komisji wyborczych, a jedynie pracownikami obsługi. Nie znajdują zatem do nich zastosowania reguły prawne dotyczące wspólnej pracy członków obwodowych komisji wyborczych zawarte w Kodeksie wyborczym. Z kolei zdaniem Prokuratora Generalnego odmowa wydania E. W. kopii protokołu oraz występowanie w czasie prac Komisji personalnego konfliktu nie mogą stanowić podstaw protestu wyborczego, dlatego w tym zakresie postuluje pozostawić protest bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Zasady te zostały zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach szczególnych art. 241–243 k.wyb., do których art. 336 k.wyb. odsyła w kwestii protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W świetle regulacji ujętej w art. 82 § 2–5 k.wyb. prawo wniesienia protestu przysługuje wyborcy, którego nazwisko jest umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania oraz przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Istota protestu wyborczego została zaś określona w art. 82 § 1 k.wyb. jako zarzut przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Takie określenie protestu wyborczego koresponduje z brzmieniem przywołanego art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w art. 82 § 1 ust. 1 i 2 k.wyb. katalog przesłanek, na jakich można oprzeć protest. Należą do nich: dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów (ust. 1) oraz naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (ust. 2).

Przedmiotem protestu wyborczego jest zatem wykazanie, że opisane przez wnoszącego protest naruszenia przestępcze lub delikty wyborcze miały wpływ na wynik wyborów lub wybór określonej osoby. Wskazane naruszenia muszą zatem być na tyle poważne, aby wpłynąć negatywnie na wyniki wyborów. Negatywny wpływ oznacza natomiast, że uzyskane wyniki nie odzwierciedlają – na skutek występujących nieprawidłowości – woli wyborców wyrażonej podczas głosowania.

Sąd Najwyższy wydający opinię w zakresie złożonych protestów ocenia przede wszystkim, czy przedstawione zarzuty wpłynęły na wybory w takim stopniu, że ich wynik może być podważony.

Zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Taki wymóg wskazania dowodów stanowi więc element konstrukcyjny protestu. Z założenia bowiem chodzi o realizację prawa do protestu w sposób rzeczowy (uzasadniony) i odpowiedzialny. Przeprowadzenie wyborów zgodnie z procedurą wyborczą oznacza, że ustalony (ogłoszony) wynik głosowania jest zgodny z oddanymi głosami. Dopuszczalność podważania tej zasady nie może być więc gołosłowna, lecz każdorazowo warunkuje ją przedstawienie lub wskazanie dowodów, jednak nie jakichkolwiek, ale takich, które uzasadniają zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności. Pomiędzy uzasadnionymi zarzutami protestu, a ich wpływem na wynik wyborów musi jednak istnieć związek, przy czym jego ocena przez Sąd Najwyższy uzależniona jest od ciężaru zarzutów oraz ich rozmiaru.

W rozpoznawanej sprawie skarżąca podniosła szereg okoliczności stanowiących, w jej opinii, naruszenia przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego. Należy jednak podkreślić, że chociaż skarżąca wnioskuje o uznanie zasadności wszystkich ośmiu zarzutów, których skutki w znacznym stopniu mogły zniekształcić wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego w OKW Nr (…) w W., to przynajmniej w części postawionych zarzutów

nie uprawdopodobniła, że wpłynęły one na wynik wyborów. Sytuacja taka dotyczy między innymi braku warunków w komisji obwodowej do „swobodnego wykonania aktu tajnego głosowania", gdyż „nie było kabin osłoniętych ze wszystkich stron kotarami, a tylko stoliki z przesłonami". Z tego stanowiska wynika, że standard „tajności" aktu wyborczego może być, w opinii skarżącej, zapewniony wyłącznie przez ustawienie kabin osłoniętych ze wszystkich stron kotarami. Z takim stanowiskiem trudno się zgodzić. Z treści art. 52 § 5a k.wyb. wynika obowiązek przygotowania w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób. Należy jednak podkreślić, że ze względu na zróżnicowaną specyfikę lokali wyborczych, a także różną liczbę wyborców w danym obwodzie głosowania, ustawodawca nie przesądził w jaki dokładnie sposób te miejsca miałyby wyglądać, a tym samym nie wskazał, że muszą to być „kabiny z kotarami". Podobne stanowisko zajmuje PKW.

Zgodnie z wytycznymi PKW dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały nr 70/2019 PKW z dnia 26 kwietnia 2019 r. (Monitor Polski 2019, poz. 433) w lokalu wyborczym powinny znajdować się pomieszczenia lub osłony zapewniające tajność głosowania, tj. łatwo dostępne miejsca umożliwiające każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych oraz w takiej liczbie, aby zapewnić sprawny jego przebieg. Problem ten był również przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z 17 czerwca 2014 r. (III SW 33/14, zob. także: postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2000 r., III SW 88/00) wskazał m.in., że „Prawodawca nie określił sposobu zapewnienia tajności głosowania, w szczególności nie nałożył obowiązku przygotowania w lokalu wyborczym osłoniętych kabin do głosowania, z czego wynika, że ważne jest aby miejsca przeznaczone do głosowania, spełniały określoną funkcję, tzn. zapewniały tajność głosowania".

Z przytoczonych stanowisk jasno wynika, że ustawodawca, ani organy wyborcze nie wyznaczyły tak wysokiego, jak postuluje wnosząca protest, standardu lokalowego dla zapewnienia głosowania tajnego, ani nie wskazały konkretnej liczby tego rodzaju miejsc, ani nie określiły jak dokładnie miałyby one wyglądać. Jednocześnie Sąd Najwyższy zaznacza, że wobec braku powszechnego sprzeciwu wyborców głosujących w przedmiotowym lokalu wyborczym (brak innych protestów), co do naruszenia zasad „tajności" wyborów można przyjąć, że istniejące wyposażenie w pełni zaspokajało poczucie bezpieczeństwa głosujących w tym względzie. Skierowany przeciwko ważności wyborów zarzut E. W. związany z niezapewnieniem odpowiedniej tajności głosowania jest zatem niezasadny i opiera się na subiektywnej ocenie skarżącej. Ponadto w żaden sposób nie został uprawdopodobniony fakt, że sposób zapewnienia tajność głosowania wpłynął w jakikolwiek sposób na wynik wyborów.

Nieco inny wymiar mają wskazane w proteście zarzuty obejmujące okoliczności opisane w punkcie nr 2, 3 i 4, które dotyczą sposobu ustalania wyniku wyborczego w przedmiotowej Komisji. Wnosząca protest wskazuje w nich na naruszenia związane z nieprzeliczeniem wszystkich kart do głosowania zaraz po ich wyjęciu z urny i rozpoczęciu natychmiastowej ich segregacji, a także podzielenia członków Obwodowej Komisji Wyborczej na grupki przy segregacji i liczeniu głosów oraz znalezienia w już posegregowanych głosach jednego komitetu wyborczego karty z głosem innego komitetu wyborczego, co zdaniem wnoszącej

protest było konsekwencją powyższych zaniedbań stanowiących bezpośrednie naruszenie art. 71 § 1 i 1a k.wyb.

Brak przeliczenia w pierwszej kolejności ilości kart do głosowania wraz ze wskazaniem głosów ważnych i nieważnych, a także tworzenie z członków komisji grup roboczych, które wykonywałyby oddzielnie czynności po zakończeniu głosowania jest bezpośrednim uchybieniem Kodeksu wyborczego, w szczególności art. 71 § 1 i 1a k.wyb. Natomiast zarzut ujęty w punkcie Nr (…), a dotyczący znalezienia w już posegregowanych głosach jednego komitetu wyborczego karty z głosem oddanym na inny komitet wyborczy należy uznać za bezzasadny. Opisana sytuacja mogła bowiem wynikać jedynie z pojedynczej pomyłki, a z treści stanowiska samej skarżącej nie wynika, aby głosy oddane w przedmiotowej Komisji zostały wadliwie policzone. Wnosząca protest nie kwestionuje więc prawidłowości liczenia głosów. Ponadto nie przedstawiła dowodu, ani nawet nie uprawdopodobniła, że jakikolwiek głos oddany w lokalu komisji obwodowej został w konsekwencji niewłaściwie zakwalifikowany oraz, że wyniki głosowania w tym obwodzie zostały nieprawidłowo ustalone.

Sąd Najwyższy stwierdza zatem, że wskazane okoliczności faktyczne pozwalają przyjąć, że zarzuty protestu wyborczego ujęte w nr 2 i 3 były uzasadnione, lecz mimo to pozostają bez wpływu na ogólny wynik wyborów. Jak wykazano wcześniej, Sąd Najwyższy nie tylko bada zasadność zarzutów protestu, ale także ich skalę mającą wpływ na wynik wyborów. Nawet jeśliby przyjąć, że wyniki wyborów w tym obwodzie wyborczym mogą być niemiarodajne, tj. zawierać pomyłki, to zważywszy na skalę ilości głosów oddanych w Okręgu Wyborczym Nr (…) uznać należy, za niemające wpływu na wynik wyborów, albowiem w Okręgu Wyborczym Nr (…) oddano 1 385 306 ważnych głosów. Natomiast w Dzielnicy (…) w W. w 48 obwodowych komisjach wyborczych było 86 348 uprawnionych do głosowania, a obwód nr 29 był tylko jednym z nich.

Podobne rozstrzygnięcie należy przyjąć odnośnie zarzutu dotyczącego nieporównania wydruku projektu protokołu sporządzonego w systemie informatycznym z protokołem sporządzonym ręcznie (zarzut opisany w punkcie nr 5). Stosownie do pkt. 88 ppkt 5 wytycznych określonych Uchwałą PKW Nr 70 z dnia 26 kwietnia 2019 r. Obwodowa Komisja Wyborcza była zobowiązana sprawdzić zgodność danych z wydrukowanego projektu protokołu z ustalonymi wynikami głosowania. Sprawdzenia dokonać należało poprzez odczytanie na głos danych z wydrukowanego projektu protokołu i porównanie ich z danymi z ręcznie sporządzonego projektu protokołu przekazanego osobie odpowiedzialnej za obsługę informatyczną komisji. Niewykonanie tej czynności przez Komisję obwodową stanowi naruszenie procedury wyborczej określonej w powołanych wyżej wytycznych PKW z zastrzeżeniem, że naruszenie to, chodź zasadne, nie miało jednak wpływu na wynik wyborów.

Odrębnie należy ocenić zarzut protestu ujęty w punkcie nr 6, a dotyczący pracy osoby odpowiedzialnej za obsługę informatyczną poza lokalem wyborczym w osobnym pomieszczeniu poza kontrolą i możliwością obserwacji jego pracy przez wszystkich członków komisji obwodowej. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z art. 162 § 1 ust. 1 i 2 k.wyb. warunki i sposób pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej przy ustalaniu wyników wyborów i sporządzaniu protokołów określa PKW. Wykonaniem tego obowiązku jest uchwała PKW Nr 40/2019 z dnia 8 kwietnia 2019 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. (Monitor Polski 2019, poz. 393). W świetle tej uchwały, ze względu na zróżnicowaną specyfikę lokali wyborczych, które na co dzień wykorzystywane są do innych celów, nie jest zabronione, aby np. osoba odpowiedzialna

za obsługę informatyczną Obwodowej Komisji Wyborczej wykonywała swoje obowiązki w innym pomieszczeniu, np. na zapleczu lokalu wyborczego, jeśli spełnione zostaną następujące warunki: nikt poza członkami komisji nie ma dostępu do tego pomieszczenia, stanowi ono część przynależną do lokalu wyborczego, w jego pracy brali udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Należy bowiem zauważyć, że fakt, iż w lokalu wyborczym znajduje się wyodrębnione pomieszczenie, nie oznacza, że nie jest to pomieszczenie należące do lokalu wyborczego. Wobec wyjaśnień złożonych przez OKW z których wynika, że sporne pomieszczenie było przynależne do lokalu wyborczego i zarazem niedostatecznego przedstawienia przez wnoszącą protest szczegółów zaistniałej sytuacji, Sąd Najwyższy uznaje omawiany zarzut za bezzasadny, tym bardziej, że skarżąca nie uprawdopodobniła, że mogło to mieć wpływ na wynik wyborów.

W zakresie pozostałych dwóch zarzutów protestu tj. wywierania presji przez członków Komisji w treść uwag do protokołu głosowania, które zamierzała wpisać zastępca przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej (zarzut opisany w pkt 7) oraz odmowy wydania przez przewodniczącego Komisji papierowej kopii protokołu głosowania zastępcy przewodniczącego komisji obwodowej (zarzut opisany w pkt 8), Sąd Najwyższy uznaje ich zasadność, lecz stwierdza jednocześnie, że nie miały one wpływu na wynik wyborów. Jakiekolwiek bowiem ingerowanie członków Komisji w treść zgłaszanych przez innego członka komisji uwag do protokołu głosowania jest niedopuszczalne. Ponadto z treści art. 77 § 1 k.wyb. jasno wynika, że kopię protokołu głosowania ma otrzymać każdy członek komisji oraz, jeśli jest, także mąż zaufania. Nie wydanie zatem kopii protokołu głosowania w obwodzie członkowi Komisji, o ile nie było ku temu uzasadnionych przeszkód np. technicznych, stanowi naruszenie wskazanego przepisu, a tym samym delikt wyborczy. Przy czym należy ponownie podkreślić, że wnosząca protest nie uprawdopodobniła, iż przytoczone zarzuty mogły mieć wpływ na wynik wyborów, a uzupełnienie protestu wyborczego w tym względzie jest niemożliwe.

Na koniec Sąd Najwyższy podkreśla, że zarówno w doktrynie prawa, jak i w judykaturze, przyjmuje się, iż nie ma możliwości uzupełnienia, modyfikacji lub zmienienia treści żądania i podstaw, na których opiera się protest wyborczy. Nie ma także możliwości uzupełnienia wniosków dowodowych, których wcześniej skarżąca nie wskazywała. Z Kodeksu wyborczego jednoznacznie bowiem wynika, że wnoszący protest oprócz zarzutów powinien także przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera.

Ze względu na powyższe, stosownie do treści art. 242 § 2 w zw. z art. 336 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2019 r.

## I NSW 55/19

Teza:

**Niedochowanie przez wnoszącego protest koniecznego wymogu formalnego, jakim jest wniesienie protestu na piśmie, skutkuje pozostawieniem protestu bez dalszego biegu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak
SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu Z. B.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 lipca 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniach 28 oraz 29 maja 2019 r. na adresy poczty elektronicznej Prokuratury Krajowej oraz Centralnego Biura Śledczego Policji wpłynęły maile wysłane przez Z. B. datowane na 28 maja 2019 r. zawierające żądanie unieważnienia wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego w całej Polsce. Pisma te, po ich uprzednim wydrukowaniu zostały przekazane do Sądu Najwyższego w dniu 7 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 336 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.) stanowi, że do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241–246 k.wyb. Zgodnie z art. 241 § 1 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego. Jak wynika z treści art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest

wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb.

Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

Sąd Najwyższy podkreśla, że przepisy k.wyb. nie przewidują złożenia protestu przeciwko ważności wyborów w formie elektronicznej (postanowienia Sądu Najwyższego z 25 października 2011 r., III SW 70/11, z 25 października 2011 r., III SW 68/11 oraz z 15 lipca 2010 r., III SW 87/10).

Zatem wobec niedochowania przez wnoszącego protest koniecznego wymogu formalnego, jakim jest wniesienie protestu na piśmie, protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Niezależnie od tego Sąd Najwyższy wskazuje, że protest został wniesiony z naruszeniem przewidzianego na tę czynność terminu. Wyniki wyborów przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 28 maja 2019 r., poz. 989 (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.). Termin do składania protestów upłynął w dniu 4 czerwca 2019 r. Natomiast protest wpłynął do Sądu Najwyższego w dniu 7 czerwca 2019 r., a zatem został wniesiony z naruszeniem terminu określonego w art. 241 § 1 k.wyb.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb. pozostawił protest wyborczy bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r.

## I NSW 17/19

Teza:

**Zapoznanie się z treścią głosu wyborcy przez członka obwodowej komisji wyborczej nie stanowi przestępstwa określonego w art. 251 k.k., jeśli wcześniej wyborca dobrowolnie okazał mu swoją kartę wyborczą.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu A. M.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (…)

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Państwowej Komisji Wyborczej i Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 lipca 2019 r.

postanawia:

**wyrazić opinię o niezasadności zarzutu protestu wyborczego.**

## UZASADNIENIE

W dniu 29 maja 2019 r. wyborca A. M. wniósł protest wyborczy przeciw ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (…), podnosząc zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom polegającego na zapoznaniu się z treścią głosu wyborcy wbrew jego woli (art. 251 Kodeksu karnego). W ocenie protestującego czyn miał wpływ na przebieg głosowania, ponieważ naruszona została zasada tajności głosowania.

Jak podaje protestujący, w dniu 26 maja 2019 r. około godziny 16:00 udał się do obwodowej komisji wyborczej nr (…) w mieście T. w celu oddania głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Po wylegitymowaniu przez członka komisji obwodowej potwierdził własnoręcznym podpisem odbiór karty do głosowania. Następnie udał się z kartą do głosowania do stolika zapewniającego tajność głosowania i znakiem „X" zaznaczył na karcie swoją decyzję wyborczą. Wtedy protestujący zauważył, że na karcie do głosowania brakuje pieczęci obwodowej komisji wyborczej. Złożył kartę treścią zadrukowaną do środka oraz dokonał jej „przetargania", a następnie zwrócił się do komisji obwodowej o wydanie prawidłowej (czyli właściwie opieczętowanej) karty do głosowania. Członek komisji obwodowej, po konsultacji telefonicznej, odmówił wydania protestującemu opieczętowanej karty wyborczej, a jednocześnie zdecydował o pozostawieniu karty z oddanym przez niego głosem w dokumentach komisji obwodowej. Na żądanie protestującego sporządzono notatkę na

okoliczność pozostawienia w dokumentach komisji nieopieczętowanej karty do głosowania z oddanym przeze niego głosem. Protestujący był zdania, że komisja obwodowa powinna zachować jedynie dolną część karty (dokumentującą brak pieczęci), natomiast część karty z zakreślonym głosem powinna pozostać w rękach protestującego. Na prośbę komisji obwodowej protestujący wydał jej jednak całą kartę wyborczą. Po podpisaniu wyżej wspomnianej notatki protestujący opuścił lokal komisji wyborczej. O godz. 20:00 protestujący otrzymał informację telefoniczną o decyzji komisji obwodowej w sprawie wydania mu prawidłowej (opieczętowanej) karty wyborczej. Protestujący udał się do komisji obwodowej, gdzie wydano mu kartę do głosowania, której odbiór potwierdził podpisem złożonym na oddzielnej kartce papieru. Protestujący oddał głos i złożoną odpowiednio kartę wrzucił do urny wyborczej. W ocenie protestującego w procesie oddania głosu doszło do naruszenia tajności głosowania, ponieważ zachowanie w dokumentach komisji obwodowej nieważnej, ale wykorzystanej przez niego karty do głosowania pozwoliło członkom tej komisji (a następnie wszystkim innym osobom, do których przekazana została ta dokumentacja) na poznanie jego preferencji wyborczych. Na dowód podniesionego zarzutu protestujący powołał się na dokumenty obwodowej komisji wyborczej, w których opisano całą sytuację.

W odpowiedzi na protest wyborczy A. M. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że ustalenie stanu faktycznego wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego nie jest uprawniona. Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że z danych znajdujących się w systemie informatycznym „Wsparcie Organów Wyborczych" wynika, iż obwodowa komisja wyborcza nr (…) w T. właściwa dla obwodu glosowania, w którym miało dojść do nieprawidłowości wskazanej w proteście, nie opisała tego zdarzenia w protokole glosowania. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do oceny, czy doszło do wskazanego przez wnoszącego protest przestępstwa przeciwko wyborom. Jednakże wskazać należy, że obwodowa komisja wyborcza przyjmując od wyborcy nieważną kartę do glosowania nie miała prawa odrywać żadnej jej części. Natomiast wyborca mógł uniknąć ujawnienia swojej preferencji wyborczej np. przez wpisanie w kratkach przeznaczonych na oddanie głosu kilku lub kilkunastu znaków „X". W przypadku jednak potwierdzenia nieprawidłowości w działaniu obwodowej komisji wyborczej nr (…) w T. Państwowa Komisja Wyborcza wnosi o uznanie, że naruszenie prawa nie miało wpływu na wynik wyborów.

W odpowiedzi na protest wyborczy A. M. Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że zarzut protestu jest zasadny, lecz naruszenie przepisów ustawy nie miało wpływu na wynik wyborów. W ocenie Prokuratora Generalnego protestujący uprawdopodobnił zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom. W związku z treścią zarzutu wskazującego na podejrzenie popełnienia przestępstwa, kopia protestu została przekazana Departamentowi Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej w celu spowodowania przeprowadzenia stosownego postępowania zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego. Należy jednak podkreślić, że gdyby nawet przeprowadzone postępowanie karne potwierdziło fakt popełnienia przestępstwa, nie można by uznać, że wymienione naruszenie prawa miało istotny wpływ na wynik wyborów i ich ważność.

W odpowiedzi na protest wyborczy Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w K. wniósł o jego „odrzucenie", uznając go za „bezprzedmiotowy". Protestujący oddał głos na ważnej karcie, a jego głos został uwzględniony w ustaleniu wyniku głosowania przez obwodową komisję wyborczą nr (…) w T. Jak wynika bowiem z treści pkt 9 i 11 protokołu głosowania liczba wyjętych kart z urny pokrywa się w całości z liczbą kart ważnych, a liczba kart nieważnych zgodnie z treścią pkt 10 protokołu głosowania wynosi 0. Opisane zdarzenie nie miało zatem wpływu na wynik wyborów. Jednocześnie Przewodniczący OKW przyznaje, że postępowanie

obwodowej komisji wyborczej nr (…) w T., co prawda nie było prawidłowe, gdyż głosujący nie powinien otrzymać nieostemplowanej karty do głosowania, czyli karty nieważnej. Niemniej jednak był to przypadek odosobniony, a błąd został skorygowany poprzez wydanie karty ważnej. Nie doszło również do wypełnienia znamion przestępstwa z art. 251 Kodeksu karnego. Protestujący po oddaniu głosu na karcie do głosowania, a następnie jej przedarciu, zwrócił tę kartę na żądanie obwodowej komisji wyborczej. Obwodowa komisja wyborcza nie mogła zniszczyć karty wyborczej, ani pozostawić jej w rękach protestującego, ponieważ miała obowiązek rozliczenia się z wszystkich otrzymanych i wydanych kart do głosowania (pkt 112 w zw. z pkt. 76 uchwały nr 70/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r.).

Decyzja o przekazaniu karty do głosowania obwodowej komisji wyborczej należała wyłącznie do protestującego, a zatem hipotetyczne ujawnienie preferencji wyborczych nie nastąpiło wbrew jego woli. Protestujący mógł przed przekazaniem karty wpisać w kratkach przeznaczonych na oddanie głosu kilku znaków „X", co uniemożliwiłoby członkom obwodowej komisji wyborczej zapoznanie się z dokonanym przez protestującego wyborem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy A. M. jest bezzasadny.

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 i tryb przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz warunki ważności tych wyborów określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684). Zasady te zostały zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 zamieszczonych w rozdziale 10 działu i Kodeksu wyborczego oraz – w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach szczególnych art. 241–243 zamieszczonych w rozdziale 8 działu III tego aktu, do których art. 336 ustawy odsyła w kwestii protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. Przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów. Wnoszący protest obowiązany jest sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty, pod rygorem pozostawienia protestu bez rozpoznania (art. 241 § 3 i art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 251 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.), „Kto, naruszając przepisy o tajności głosowania, wbrew woli głosującego zapoznaje się z treścią jego głosu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.". Konstytutywnym elementem strony przedmiotowej przestępstwa przeciwko tajności głosowania jest brak zgody wyborcy na zapoznanie się z treścią jego głosu przez osoby trzecie. Dobrowolna zgoda wyborcy na zapoznanie się z treścią jego głosu znosi przestępność czynu zabronionego. Jeśli zatem wyborca nie został zmuszony do ujawnienia treści swojego głosu przemocą, groźbą bezprawną czy podstępem i dopuszcza on do tego, że osoby postronne mogą zapoznać się z treścią jego głosu – wówczas znamię działania wbrew woli wyborcy pozostaje niezrealizowane. O popełnieniu przestępstwa z art. 251 Kodeksu karnego można mówić dopiero wtedy, gdy osoba trzecia zapoznaje się z treścią głosu wbrew jasno wyartykułowanej woli głosującego (słowem, gestem, czynem), a wyborca nie jest w stanie oddać głosu

w sposób tajny ze względu na towarzyszące głosowaniu warunki lub ze względu na szczególną aktywność i natarczywość sprawcy czynu np. jeśli wyrywa on z ręki kartę do głosowania osobie udającej się do urny (J. Piskorski, uwaga z nb. 18 do art. 251, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222–316*, Warszawa 2017, Legalis; R. Hałas, uwaga z nb. 3 do art. 251, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis; G. Łabuda, uwaga nr 7 do art. 251, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX; M. Andrzej, uwaga nr 1 do art. 251, [w:] tenże, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX).

Z opisanego przez protestującego stanu faktycznego wynika, że wydał on obwodowej komisji wyborczej swoją kartę wyborczą z zaznaczonym głosem dobrowolnie tzn. w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu. Żaden z członków komisji wyborczej nie usiłował w jakikolwiek sposób (w szczególności przemocą, groźbą czy podstępem) wymusić na protestującym ujawnienia treści jego głosu. Obwodowa komisja wyborcza wyjaśniła protestującemu, że nie może przyjąć na przechowanie jedynie fragmentu karty wyborczej, co protestujący przyjął do wiadomości, godząc się na wydanie całości karty wyborczej. Jak trafnie wskazują Państwowa Komisja Wyborcza oraz Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w K., protestujący mógł zagwarantować zachowanie treści swojego głosu w tajemnicy zaznaczając znakiem „X" kilka kratek z danymi kandydatów, czego jednak nie uczynił. Niezależnie od tego należy zauważyć, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej precyzyjnie określają sposób postępowania z kartami do głosowania, minimalizując ryzyko ujawnienia ich treści osobom postronnym: „Po sporządzeniu protokołu głosowania i podaniu go do publicznej wiadomości komisja obwodowa składa do opakowań zbiorczych osobno: sporządzone wcześniej, opisane pakiety zawierające posegregowane ważne, nieważne i niewykorzystane karty do głosowania. Po dokładnym zamknięciu opakowanie zbiorcze zapieczętowuje się, przy użyciu pieczęci komisji, w sposób uniemożliwiający jego otwarcie bez naruszenia odcisku pieczęci. W przypadku użycia worków do przygotowania opakowań zbiorczych komisja zamyka worek, oklejając go dokładnie taśmą klejącą, i nakłada plombę strunową, jeżeli została przekazana komisji" (pkt 112 uchwały PKW nr 70/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r., M.P. poz. 433).

Stanowisko Prokuratora Generalnego o zasadności protestu stanowi jedynie powtórzenie opisu okoliczności faktycznych przedstawionych przez protestującego, a zatem nie dostarcza ono dodatkowych argumentów na rzecz uznania, że doszło w niniejszej sprawie do popełnienia przestępstwa określonego w art. 251 Kodeksu karnego.

Gdyby potwierdziło się, że protestującemu wydano nieopieczętowaną kartę wyborczą (wbrew dyspozycji art. 52 § 2 Kodeksu wyborczego), można by mówić o dopuszczeniu się przez obwodową komisję wyborczą deliktu wyborczego. Zbadanie tej okoliczności nie jest jednak możliwe, ponieważ protestujący nie podniósł zarzutu takiego naruszenia, ograniczając się w swoim proteście wyłącznie do zarzutu popełnienia przestępstwa określonego w art. 251 Kodeksu karnego. Sąd Najwyższy jest związany granicami sformułowanych zarzutów. Z urzędu nie może wyjść poza ich treść i uczynić przedmiotem swojego rozstrzygnięcia naruszenie przepisu, którego w proteście nie zarzucano (B. Dauter, J. Zbieranek, Uwaga nr 6 do art. 251, [w:] K. W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX).

Ponieważ zarzut protestu nie był uzasadniony, Sąd Najwyższy na podstawie art. 242 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r.

## I NSW 39/19

Teza:

**Podstawą do uznania protestu wyborczego za niedopuszczalny i pozostawienia go bez dalszego biegu jest również brak interesu prawnego we wniesieniu protestu wyborczego, co ma miejsce w sytuacji, gdy sformułowane w nim zarzuty mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, odnosząc się do sytuacji, których protestujący osobiście nie doświadczył.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego P. I.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Państwowej Komisji Wyborczej i Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

na posiedzeniu niejawnym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 lipca 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 4 czerwca 2019 r. P. I. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., wnosząc o:

1) stwierdzenie nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego z powodu naruszenia przez „właściwy organ wyborczy" przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania;
2) stwierdzenie nieważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (…);
3) stwierdzenie nieważności wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w okręgu nr (…) (J. O., B. K., A. Z., J. D.).

W uzasadnieniu protestu wyborczego P. I. podniósł zarzut „nieprzestrzegania na wielką skalę, w większości lokali wyborczych zarówno w okręgu jak i w całej Polsce, zasady tajności głosowania". W ocenie protestującego tajność głosowania nie jest prawem, lecz obowiązkiem każdego wyborcy, a więc każde, nawet dobrowolne, udostępnienie treści zakreślonej karty wyborczej osobie trzeciej stanowi naruszenie prawa. Protestujący wywodzi

obowiązek zachowania tajności głosowania przez samego wyborcę z art. 49 § 5 i art. 72 § 3 Kodeksu wyborczego.

W dalszej części protestu wyborczego P. I. przedstawił przykłady naruszeń obowiązku tajności głosowania, wskazując, że:

– obwodowe komisje wyborcze zapewniały zbyt małą liczbę miejsc do tajnego głosowania;
– obwodowe komisje wyborcze zapewniały miejsca do tajnego głosowania „niedostatecznej jakości";
– obwodowe komisje wyborcze dopuszczały do zatłoczenia lokali wyborczych w taki sposób, że wyborca musiał długo czekać w kolejce, aby wejść do miejsca:
– obwodowe komisje wyborcze nie reagowały na to, że wielu wyborców głosowało „z naruszeniem tajności" poprzez głosowanie „parami" bądź w miejscach do tego nieprzeznaczonych;
– przewodniczący obwodowych komisji wyborczych nie wyznaczali „urnowego", tj. członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad (w tym przypadku protestujący zarzucił naruszenie art. 52 § 6a Kodeksu wyborczego);
– Krajowe Biuro Wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza i urzędnicy wyborczy „na dużą skalę nie dopełnili swoich obowiązków, co doprowadziło do masowych naruszeń zasady tajności głosowania".

Na poparcie swoich zarzutów protestujący przedstawił streszczenie raportów z obserwacji głosowania przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze. Wniósł również o przeprowadzenie dowodów z: zeznań 23 osób współpracujących ze Stowarzyszeniem Obserwatorium Wyborczego, zeznań losowo wybranych 50 członków obwodowych komisji wyborczych z całej Polski, zeznań Szefa Krajowego Biura Wyborczego oraz z opinii biegłego statystyka.

Na wezwanie Sądu Najwyższego stanowiska przedstawili Prokurator Generalny, Państwowa Komisja Wyborcza i Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Jako organ właściwy w obszarze okręgu nr (…) zastrzegł, że jest uprawniony do zajęcia stanowiska wyłącznie w kwestii przestępstw i naruszeń Kodeksu wyborczego mających miejsce w obrębie tego okręgu. Protestujący nie przytoczył żadnych konkretnych dowodów uprawdopodobniających naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie tajności głosowania mających wpływ na wynik wyborów. W ocenie Okręgowej Komisji Wyborczej w W. treść pisma P. I. nie spełnia przesłanek ustawowych do uznania go za protest. Stojąc na gruncie domniemania ważności wyborów, udowodnienia wymaga brak tej ważności, czemu wnoszący nie sprostał.

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Choć protestujący sformułował zarzut naruszenia przepisów dotyczących tajności głosowania, to jednak zaproponowane przez niego dowody nie mogą zostać uznane za wystarczające i odpowiadające wymogom wynikającym z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego. Dowody te nie uprawdopodobniły naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących tajności głosowania. Z treści protestu nie wynika, aby P. I. był bezpośrednim obserwatorem działającym w ramach stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze. Swoje uwagi oparł na analizie raportów innych obserwatorów stowarzyszenia, nadto dotyczyły one także komisji wyborczych na terenie Polski, leżących poza okręgiem nr (…). Przedstawionych danych wnoszący protest nie konkretyzuje w odniesieniu do właściwego dla niego obwodu głosowania nr 260 w W. oraz do okręgu wyborczego nr (…).

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła ocenę, że protest jest bezzasadny. Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że właściwe przygotowanie lokali wyborczych, w tym zapewnienie odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, należy do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a nie, jak błędnie twierdzi protestujący, do obwodowych komisji wyborczych. Zarzut zapewnienia niedostatecznej liczby miejsc do głosowania przez obwodowe komisje wyborcze należy więc uznać za bezzasadny. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady tajności głosowania, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że zasada ta ma charakter wolnościowy, co wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11. Także i ten zarzut jest więc bezzasadny. W odniesieniu do zarzutu nieprzygotowania właściwych wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych i niewłaściwego przeszkolenia członków tych komisji, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że w dniu 26 kwietnia 2019 r. wydała wiążące wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. W wytycznych tych wskazano m.in. że podczas głosowania przewodniczący komisji czuwa nad przestrzeganiem tajności głosowania; w lokalu wyborczym powinny znajdować się pomieszczenia lub osłony umożliwiające tajność głosowania w takiej liczbie, aby zapewnić sprawny jego przebieg; przewodniczący komisji wyznacza członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad dotyczących tajności głosowania; w czasie głosowania komisja zwraca uwagę, by uprawnieni głosowali osobiście i w taki sposób, aby nie została naruszona tajność głosowania. Poza tym w opracowanej i przekazanej przez Państwową Komisję Wyborczą prezentacji na szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych zwrócono uwagę na kwestię przestrzegania tajności głosowania, w tym zwłaszcza na zadania i uprawnienia przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej w tym zakresie. W związku z tym w ocenie PKW bezzasadny jest zarzut dotyczący nieprzygotowania właściwych wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych oraz niewłaściwego przeszkolenia członków obwodowych komisji wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę, że z przepisów Kodeksu wyborczego nie wynika uprawnienie członków obwodowej komisji do podejmowania działań zapobiegających zatłoczeniu lokalu wyborczego, w szczególności przewodniczącemu nie przysługuje kompetencja niewpuszczania do lokalu wyborczego wyborców z powodu zbyt dużej liczby wyborców w lokalu. Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że nie jest w stanie odnieść się do zarzutów dotyczących niezapewnienia tajności głosowania, przedstawionych na podstawie raportów zebranych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze.

Ustalenie stanu faktycznego wymagałoby bowiem przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego Komisja nie jest upoważniona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 i tryb przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz warunki ważności tych wyborów określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684).

Zasady te zostały zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 zamieszczonych w rozdziale 10 działu i Kodeksu wyborczego oraz – w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach szczególnych art. 241–243 zamieszczonych w rozdziale 8

działu III tego aktu, do których art. 336 ustawy odsyła w kwestii protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. Przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów. Wnoszący protest obowiązany jest sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego).

Protest wyborczy P. I. spełnia wymagania formalne przewidziane w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej, przedstawienie dowodów „niewystarczających" i „nieudowodnienie" stawianych zarzutów nie stanowi podstawy do pozostawienia protestu bez dalszego biegu, lecz do uznania jego bezzasadności. Art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wymaga od wnoszącego protest jedynie „wskazania" dowodów na jego zarzuty. Ocena wiarygodności dowodów wskazanych w proteście nie jest już kontrolą formalną, ale badaniem „zasadności" protestu. Jeżeli dowody wskazane przez protestującego w proteście nie potwierdzają stawianych zarzutów, Sąd Najwyższy wyraża opinię o bezzasadności protestu. Protest wyborczy musi jednak zostać pozostawiony bez nadania dalszego biegu z innych powodów.

Z całokształtu przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że protest wyborczy jest środkiem procesowym o indywidualno-konkretnym charakterze, ponieważ:

– może być on wniesiony wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach: wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych (art. 82 § 2–5 Kodeksu wyborczego);
– jego przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które protestujący jest w stanie udowodnić, tj. mające miejsce w konkretnej sytuacji doświadczonej przez protestującego: warunkiem formalnej dopuszczalności protestu jest sformułowanie w nim zarzutów oraz wskazanie dowodów (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego);
– każdy protest wyborczy rozpatrywany jest przez Sąd Najwyższy osobno, dopiero po wyrażeniu opinii na temat zasadności zarzutów zgłoszonych w poszczególnych protestach następuje podjęcie uchwały na temat ważności wyborów w ogólności (art. 242–244 Kodeksu wyborczego).

Z powyższego wynika, że protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli stawiać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest. Gdyby intencją ustawodawcy byłoby umożliwienie inicjowania abstrakcyjnej kontroli ważności wyborów, to upoważniłby do wnoszenia protestów podmioty publiczne tradycyjnie stojące na straży interesu publicznego: Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezydenta RP itd.

Sąd Najwyższy zwraca również uwagę, że w postępowaniu cywilnym warunkiem udzielenia sądowej ochrony prawnej jest istnienie obiektywnej potrzeby jej uzyskania przez podmiot dochodzący swych praw (interesu prawnego). Wszczynanie postępowań sądowych i podejmowanie w jego ramach czynności procesowych przez podmioty prywatne jest uzależnione od tego, czy w konkretnym przypadku istnieje obiektywna potrzeba wszczęcia postępowania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że pokrzywdzenie

orzeczeniem (*gravamen*) jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia w postępowaniu cywilnym (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13). Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie pogląd ten można również odnieść do postępowania nieprocesowego w sprawie protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów. Idea obiektywnej potrzeby uzyskania ochrony prawnej, która niewątpliwie racjonalizuje możliwość korzystania ze środków zaskarżenia, ale nie narusza ich istoty, uzasadnia uznanie interesu prawnego w zaskarżeniu jako przesłanki dopuszczalności środków zaskarżania nie tylko na gruncie postępowania cywilnego, ale również w postępowaniu wyborczym.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy w niniejszym składzie stoi na stanowisku, że art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego nie zawiera wyczerpującego katalogu przesłanek pozostawienia protestu wyborczego bez dalszego biegu. Podstawą do uznania protestu wyborczego za niedopuszczalny i pozostawienia go bez dalszego biegu jest również brak interesu prawnego we wniesieniu protestu wyborczego, co ma miejsce w sytuacji, gdy sformułowane w nim zarzuty mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, odnosząc się do sytuacji, których protestujący osobiście nie doświadczył.

W proteście wyborczym P. I. swoje zarzuty oparł wyłącznie na informacjach opublikowanych przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze na podstawie 107 ankiet pochodzących od 48 wolontariuszy zajmujących się obserwacją wyborów w różnych miastach (*Wybory polskich posłów do Parlamentu Europejskiego 2019. Pierwszy raport z obserwacji procesu wyborczego*, s. 14, https://ow.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/pierwszy-raport-euro-1.pdf), z których wynika, że w trakcie głosowania w niektórych lokalach wyborczych zdarzały się przypadki niedostatecznej liczby miejsc do tajnego głosowania, wypełniania kart wyborczych na widoku, niewyznaczenia „urnowego", wspólnego wypełniania kart wyborczych przez rodziny i znajomych, rozmów pomiędzy wyborcami na temat oddawanych głosów, wrzucania niezgiętych kart wyborczych w sposób umożliwiający zobaczenie głosu, a także incydentalne przypadki podglądania przez osoby postronne wypełniania kart wyborczych przez innych wyborców. Zarzuty podniesione przez P. I. mają charakter *par excellence* abstrakcyjny – odnoszą się do sytuacji, których sam protestujący nie doświadczył, a o których dowiedział się po zapoznaniu z publicznie dostępnym raportem organizacji społecznej zajmującej się monitorowaniem przebiegu wyborów. Uprawnionymi osobami do wniesienia protestów wyborczych w sprawie naruszeń opisanych we wspomnianym raporcie byliby wolontariusze stowarzyszenia, którzy w nadesłanych ankietach zasygnalizowali takie nieprawidłowości. Osoby te nie skorzystały jednak z przysługującego im prawa do wniesienia protestu wyborczego.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r.

## I NSW 40/19

Teza:

**To na podmiocie wnoszącym protest wyborczy ciąży obowiązek skonkretyzowania ujętych przez ustawę w sposób abstrakcyjny podstaw protestu wyborczego (art. 82 § 1 k.wyb.), poprzez sformułowanie tezy wskazującej na to gdzie, kiedy oraz w jaki konkretnie sposób doszło do dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów bądź naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Leszek Bosek
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego M. S.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w G.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 lipca 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z 4 czerwca 2019 r. M. S. (dalej: wnoszący protest lub skarżący) wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, które zostały przeprowadzone 26 maja 2019 r., odnośnie ważności tychże wyborów w Okręgu Wyborczym nr (…) – obejmującym obszar województwa pomorskiego oraz przeciwko ważności wyboru wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego w Okręgu Wyborczym nr (…) (J. L., M. A. i A. F.). Jako podstawę protestu podał naruszenie przez właściwy organ wyborczy przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.) dotyczących głosowania.

Wnoszący protest podniósł następujące zarzuty:

1) nieprzestrzegania w większości lokali wyborczych zasady tajności głosowania (opierając się na następujących przepisach dotyczących tajności głosowania: art. 1 Aktu z 20 września 1976 r., dotyczącego wyboru członków Parlamentu Europejskiego

w powszechnych wyborach bezpośrednich, art. 3 Protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 42 § 1, art. 49, art. 52 § 5, § 5a, § 6 i § 6a, art. 53, art. 53g § 1 pkt 6, art. 72 § 3 i art. 328 k.wyb.).

Zdaniem skarżącego, w większości lokali wyborczych naruszana była tajność głosowania. W ocenie wnoszącego protest – w istotnej części przypadków wynikało to z działań obwodowych komisji wyborczych, które utrudniały wyborcom oddanie głosu w sposób tajny przez zapewnienie zbyt małej liczby miejsc do tajnego głosowania lub miejsc „niedostatecznej jakości"; dopuszczenie do zatłoczenia lokali wyborczych, w taki sposób, że wyborca musiał długo czekać w kolejce, aby wejść do miejsca zapewniającego tajność głosowania (i w takiej konfiguracji wielu wyborców głosowało z naruszeniem tajności, aby „nie tracić czasu").

Ponadto – w ocenie skarżącego – komisje wyborcze miały nie reagować również na to, że wyborcy nie udawali się do miejsc zapewniających tajność głosowania lub też udawali się do tych miejsc parami, a karty do głosowania wrzucali do urn bez zachowania tajności głosowania.

2) Nieodpowiedniej obsady członków komisji – bowiem w ocenie skarżącego – członkami komisji byli w większości nieprofesjonaliści, niemający studiów lub doświadczenia zawodowego w organizacji wyborów.

Wnoszący protest, jako dowody wskazanych uprzednio naruszeń k.wyb. przytoczył dane uzyskane przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze i załączył do protestu: listę świadków, dwie fotografie pomieszczeń przeznaczonych do głosowania oraz kserokopie skrótów raportów i sprawozdań z obserwacji w lokalach wyborczych sporządzonych przez Obserwatorium, w tym w Okręgu Wyborczym nr (…) (k. (…)).

Odpowiedzi na powyższy protest wnieśli: Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z 10 czerwca 2019 r.), Prokurator Generalny (pismo z 18 czerwca 2019 r.) oraz Zastępca Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w G. (pismo z 24 czerwca 2019 r.).

Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że zarzut protestu jest bezzasadny. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej nawet jeżeli w jednostkowych przypadkach miałoby się okazać, że została naruszona tajność głosowania, to jednak i tak nie miało to wpływu na wynik głosowania.

Ponadto w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej bezzasadny jest zarzut dotyczący nieprzygotowania właściwych wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych oraz niewłaściwego przeszkolenia członków obwodowych komisji wyborczych. Wbrew bowiem twierdzeniu skarżącego nie przekazano członkom komisji jedynie „ogólnych zasad prawa takich jak tajność głosowania", lecz szczegółowe wytyczne oraz przeprowadzono szkolenia obwodowych komisji wyborczych, których zakres obejmowała również i te kwestie.

Prokurator Generalny podniósł, że w realiach niniejszej sprawy nie można przyjąć, że zostały naruszone przepisy dotyczące tajności głosowania ani, że przedstawione dowody wykazały zaistnienie tych naruszeń w Okręgu Wyborczym nr (…) (jak również tego, iż wskazane dowody w sposób bezsprzeczny tego dowodzą).

Dodatkowo Prokurator Generalny podkreślił, że uwagi wnoszącego protest o zasadzie tajności wydają się wpisywać w debatę w doktrynie prawa poświęconą zasadom prawa wyborczego i ocenie charakteru tajności głosowania, natomiast Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, podkreślił, że tajność głosowania jest przywilejem, a nie obowiązkiem wyborcy.

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu (na podstawie dyspozycji art. 243 § 1 k.wyb.) argumentując, że nie można przyjąć, iż zarzuty protestu

zostały uprawdopodobnione, a tym bardziej, że zarzucane naruszenia k.wyb. miały wpływ na wynik wyborów w Okręgu Wyborczym nr (…).

Zastępca Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w G. podniósł, że przedłożone zarzuty dotyczące ważności wyborów w Okręgu Wyborczym nr (…) sprowadzają się do nieznacznych naruszeń w 6 z 1396 obwodowych komisji wyborczych przeprowadzających głosowanie w tym okręgu i nie mają wpływu na wynik wyborów.

Zastępca Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w G. wniósł o uznanie protestu za bezzasadny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest na podstawie art. 243 § 1 w zw. z art. 241 § 3 w zw. z art. 336 k.wyb. należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z przepisem 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 k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano, że dla zapewnienia tajności głosowania nie jest konieczne wyposażenie lokali wyborczych w specjalne pomieszczenia. Ustawodawca nie określił bowiem sposobu zapewnienia tajności głosowania, jak również nie nałożył obowiązku przygotowania w lokalu wyborczym osłoniętych kabin do głosowania. Dla zapewnienia tajności głosowania nie jest konieczne wyposażenie lokali wyborczych w specjalne pomieszczenia, a w przypadku, gdy w lokalu są kabiny, nie muszą mieć one zasłon (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2000 r., III SW 88/00, Legalis nr 48772; OSNAPiUS 2001 nr 3, poz. 97; postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2014 r., III SW 33/14, LEX nr 1480173).

W odniesieniu do zasady tajności wyborów Sąd Najwyższy podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11, w którym podkreślono, że: „Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania". Tym samym, zasada tajności głosowania nie może być uznana za źródło obowiązków obywatela, ograniczających mu swobodę komunikowania treści dokonywanych przezeń wyborów. Z drugiej strony, nikt nie może być zmuszany do ujawniania treści swoich wyborów wbrew swojej woli lub do dokonania wyboru o określonej treści, na straży tego obywatelskiego prawa stoją odpowiednie przepisy kodeksu karnego. Niedopuszczalne byłoby jednak wprowadzanie sankcji za korzystanie ze swobody komunikowania dokonywanych wyborów politycznych, zwłaszcza zaś sankcji pozbawiającej wyborcę możliwości oddania ważnego głosu.

Niezależnie od powyższego, należy zaznaczyć, że dla skuteczności protestu wyborczego konieczne jest wykazanie nie tylko dopuszczenia się przestępstw wskazanych w rozdziale XXXI k.k. (art. 248–251) bądź naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, ale również wykazanie, że naruszenia te miały wpływ na wynik wyborów.

W realiach rozpoznawanej sprawy żaden z przytoczonych przez skarżącego stanów faktycznych nie wypełnia znamion któregokolwiek z powyższych czynów zabronionych lub naruszenia prawa wyborczego mającego wpływ na wynik wyborów.

Wnoszący protest nie zrealizował obowiązku wynikającego bezpośrednio z dyspozycji przepisu art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb. Sąd Najwyższy nadaje bowiem dalszy bieg wniesionemu protestowi wyborczemu jedynie, gdy ten realizuje wymogi wskazane w przepisie art. 241 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 k.wyb. (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2014 r., III SW 67/14, Legalis nr 1408572). W niniejszej sprawie warunki te nie zostały jednak spełnione.

To na podmiocie wnoszącym protest wyborczy ciąży obowiązek skonkretyzowania ujętych przez ustawę w sposób abstrakcyjny podstaw protestu wyborczego (art. 82 § 1 k.wyb.), poprzez sformułowanie tezy wskazującej na to gdzie, kiedy oraz w jaki konkretnie sposób doszło do dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów bądź naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Skarżący nie sprostał temu wymogowi konstrukcyjnemu sformalizowanej w minimalnym zakresie przez ustawodawcę instytucji procesowej, jaką stanowi protest wyborczy. W proteście bowiem nie zostały wyartykułowane miarodajne zarzuty w odniesieniu tak do całości wyborów, jak i wyborów do Okręgu Wyborczego nr (…). W proteście muszą być zawarte konkretnie umiejscowione w czasie i przestrzeni zdarzenia faktyczne ze wskazaniem, że zdarzenia te nie tylko odpowiadają podstawom protestu wyborczego skatalogowanym w przepisie art. 82 § 1 k.wyb., ale również miały wpływ na wynik wyborów.

Z załączników dołączonych do protestu (tzw. sprawozdania z głosowań), tylko nieliczne dotyczą wskazanego na wstępie protestu Okręgu Wyborczego nr (…), a wymienione w nim nieprawidłowości są na tyle nieliczne i drugorzędne, że w takim kształcie na pewno nie mogą one stanowić żadnego uzasadnienia dla podważenia wyników wyborów w tym okręgu, czego domaga się skarżący.

W odniesieniu do sformułowanej przez skarżącego listy 25 świadków, nie wskazał on powodów, które miałyby przemawiać za ich przesłuchaniem, ani nie podał jakichkolwiek okoliczności, na które owi świadkowie mieliby zostać przesłuchani. Sformułowanie przez wnoszącego protest tezy dowodowej było niemożliwe wobec uchybienia pierwotnego – niesprecyzowania uzasadnionych zarzutów stawianych sposobowi przeprowadzenia wyborów.

Podejmowanie przez Sąd Najwyższy prób rekonstruowania ogólnikowych zarzutów na podstawie materiałów statystycznych załączonych do protestu wyborczego czy opisanych w uzasadnieniu przepisów byłoby naruszeniem zasady, że to strona przedstawia dowody, czego wyrazem jest dyspozycja przepisu art. 241 § 3 k.wyb. To wyłącznie do wyborcy wnoszącego protest wyborczy, a nie do Sądu Najwyższego badającego protest, należy wyartykułowanie zarzutów stawianych przebiegowi wyborów. Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do zastępowania czy wyręczania wyborcy w artykulacji jego woli procesowej i kształtowaniu istoty oraz granic „sprawy wyborczej" wniesionej do tego Sądu. W postępowaniu dotyczącym protestu wyborczego granice te kształtuje wyłącznie zarzut (i jego treść) sformułowany przez wnoszącego protest.

Na koniec i niejako na marginesie Sąd Najwyższy zwraca uwagę na okoliczność znaną mu z urzędu, że rozpatrywany protest stanowi w rzeczywistości „matrycę" powielaną przez wiele osób, widniejących w spisach wyborców różnych komisji. Wszystko wskazuje na

to, że rzeczywistym autorem tego multiplikowanego wzoru jest wymieniane wielokrotnie w proteście Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze. Wzór ten nie spełnia wymogów stawianych przed protestem wyborczym, o których mowa w art. 82 § 1 k.wyb. Dlatego, o ile na uznanie zasługują działania mające na celu zaktywizowanie obywateli w kierunku sprawowania kontroli nad przebiegiem wyborów, o tyle aktywność, w wyniku której obywatele ci inicjują szablonowe pisma, nie odnoszące się *in concreto* do zdarzeń o charakterze deliktu karnego bądź wyborczego zaistniałego w ich obwodach i okręgach wyborczych, nie zasługuje na aprobatę. Obywatele mają niezbywalne prawo wpływu na kształt najważniejszej instytucji dla demokratycznego państwa, jaką jest organizacja powszechnych wyborów. Nie wydaje się, aby droga protestu wyborczego, której celem jest zakwestionowanie ważności wyborów w oparciu o najcięższe zarzuty (związane z popełnieniem przestępstwa lub istotnym naruszeniem prawa wyborczego), była rozwiązaniem właściwym.

Obywatelskie zaangażowanie obserwatorów działających z ramienia ww. stowarzyszenia, z większą korzyścią znalazłoby swoje ujście w sytuacji przekazania swoich krytycznych spostrzeżeń właściwym organom: Państwowej Komisji Wyborczej, innym centralnym organom państwa lub (i) jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialnym za działanie obwodowych komisji wyborczych, co mogłoby odnieść o wiele bardziej pozytywny skutek, niźli angażowanie tych organów oraz finalnie – Sądu Najwyższego – w rozpoznawanie *quasi* protestów wyborczych.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2019 r. w sprawie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.

## I NSW 60/19

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)
SSN Marek Dobrowolski
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)

Protokolant: Paulina Marchewka, Emilia Nita

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 2 sierpnia 2019 r.,

z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

sprawy ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.,

na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,

po uwzględnieniu obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. (Dz.U. poz. 989) oraz biorąc pod uwagę wnioski Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

na podstawie art. 244 § 1 w zw. z art. 336 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684)

**stwierdza ważność wyborów**
**do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.**

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.) członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym. Obywatele Unii Europejskiej mają prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 20 ust. 2 pkt 2 i art. 22 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2). Na podstawie art. 223 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zostały ustanowione ani jednolita procedura wyborcza, ani wspólne zasady wybierania członków Parlamentu Europejskiego dla wszystkich Państw Członkowskich. Wobec powyższego, zgodnie z art. 8 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U.

z 2004 r., Nr 90, poz. 864/10), procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym – z zastrzeżeniem m.in. art. 1 ust. 1 i 3 Aktu, gdzie wskazano, że w każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu, a wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych.

Art. 328 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684) stanowi, że wybory do Parlamentu Europejskiego są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Zgodnie z art. 336 Kodeksu wyborczego, do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241–246 tego Kodeksu.

Stosownie do art. 244 § 1 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825).

Zgodnie z art. 244 § 2 Kodeksu wyborczego, rozstrzygnięcie, o którym mowa w § 1, Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały, nie później niż w 90. dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych; w braku przepisów szczególnych w tym zakresie, Sąd Najwyższy orzeka w składzie 3 sędziów (art. 77 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Sąd Najwyższy zapoznał się z treścią sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opiniami wydanymi w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. zawiera informacje o ich prawidłowym przebiegu oraz o nielicznych przypadkach naruszenia prawa wyborczego. Z treści przedmiotowego sprawozdania wynika, że co do zasady obwodowe komisje wyborcze dokonały ustalenia wyników głosowania i sporządziły protokoły głosowania poprawnie, bez błędów wymagających ponownego liczenia głosów i sporządzenia protokołów. W konkluzji, Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie posiadanych dokumentów i informacji o przebiegu głosowania i wyborów, nie stwierdziła naruszeń, które – w jej ocenie – miały wpływ na wyniki wyborów.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło pięćdziesiąt dziewięć protestów wyborczych.

W odniesieniu do ośmiu protestów Sąd Najwyższy wyraził opinię, że są one zasadne – w całości lub w części – lecz stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów.

Za uzasadnione uznane zostały zarzuty dotyczące niezapewnienia tajności głosowania w niektórych lokalach wyborczych w okręgu wyborczym nr 4 oraz w lokalu wyborczym obwodowej komisji wyborczej nr 5 w Papowie Toruńskim. Naruszenia te nie miały jednak wpływu na wynik wyborów – nie sposób bowiem stwierdzić, że okoliczność braku zapewnienia lokalu wyborczego gwarantującego tajność głosowania w jakikolwiek sposób wpłynęła na wynik głosowania w tych obwodach wyborczych.

Sąd Najwyższy uznał za zasadne zarzuty dotyczące funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K. – obejmującej zakresem swego działania Szpital przy ul. Z. w K. – gdzie doszło do kilkugodzinnego zamknięcia lokalu wyborczego w związku z koniecznością skorzystania z urny pomocniczej, wykorzystywanej w zakładach leczniczych i w domach pomocy społecznej, głównie w celu umożliwienia głosowania pacjentom leżącym. W komisji tej karty do głosowania wydano 130 wyborcom, mimo że uprawnionych do głosowania w chwili zakończenia głosowania było 472 wyborców. Wskazana okoliczność nie miała jednak wpływu na wynik wyborów – porównanie z danymi liczbowymi dotyczącymi wszystkich uprawnionych wyborców, którzy wzięli udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr (…), obejmującym teren województwa śląskiego, wskazuje bowiem, że głosy wyborców, którzy ewentualnie nie mogli zagłosować (w liczbie 342), nie zmieniłyby wyniku wyborów.

Sąd Najwyższy doszedł także do przekonania o zasadności zarzutów dotyczących pracy obwodowej komisji wyborczej nr (…) w W., polegających na: stemplowaniu kart wyborczych przez zastępcę przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej w obecności tylko dwóch członków komisji; a także podzieleniu obwodowej komisji wyborczej na grupy przy segregacji i liczeniu głosów wyjętych z urny oraz braku obecności wymaganej liczby członków obwodowej komisji wyborczej przy sporządzaniu raportu ostrzeżeń w toku przygotowywania protokołu końcowego głosowania. Wskazane naruszenia nie miały jednak wpływu na wynik wyborów – nie przedstawiono bowiem żadnych dowodów, aby wskazane naruszenia w jakikolwiek sposób wpłynęły na wadliwe ustalenie wyniku wyborów.

Podobnie, zasadne w ocenie Sądu Najwyższego okazały się zarzuty dotyczące pracy obwodowej komisji wyborczej nr (…) w W., gdzie w sposób sprzeczny z przepisami Kodeksu wyborczego: nie przeliczono wszystkich kart do głosowania zaraz po ich wyjęciu z urny; podzielono obwodową komisję wyborczą na grupy przy segregacji i liczeniu głosów z kart do głosowania wyjętych z urny; nie porównano wydruku projektu protokołu sporządzonego w systemie informatycznym z protokołem sporządzonym ręcznie; podjęto niedopuszczalną próbę ingerencji w treść uwag do protokołu głosowania, które zamierzała wpisać zastępca przewodniczącego komisji obwodowej; a także odmówiono wydania zastępcy przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej papierowej kopii protokołu głosowania. Także w tym przypadku nie zostało wykazane, by naruszenia te miały wpływ na wynik wyborów.

Za zasadny Sąd Najwyższy uznał również zarzut błędnego niezaliczenia kandydatce A. T. jednego głosu przez obwodową komisję wyborczą nr (…) w W.. Okoliczność ta nie miała wpływu na wynik wyborów zważywszy na fakt, że minimalna liczba głosów uprawniająca do otrzymania mandatu posła do Parlamentu Europejskiego wynosiła 87 422 głosy, a na A. T. oddano 1420 głosów.

Sąd Najwyższy uznał za zasadne także zarzuty dotyczące funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej nr (…) w P., polegające m.in. na: stemplowaniu kart wyborczych jednoosobowo przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej, nieprzeliczeniu kart zaraz po ich wyjęciu z urny, podzieleniu obwodowej komisji wyborczej na grupy przy segregacji i liczeniu głosów wyjętych z urny, nieporównaniu protokołu komputerowego z protokołem ręcznym. Także w tym przypadku nie zostało wykazane, aby stwierdzone naruszenia miały wpływ na wynik wyborów.

Zasadny w ocenie Sądu Najwyższego był także zarzut niezapieczętowania przez obwodową komisję wyborczą nr (…) w Ł. opakowania zbiorczego zawierającego karty do głosowania. Z uwagi na niewykazanie wpływu podniesionej nieprawidłowości na wynik wyborów,

zważywszy także na ogólną liczbę osób uprawnionych do głosowania i liczbę głosów oddanych w okręgu wyborczym nr (…) (w którym znajduje się obwód wyborczy nr (…) w Ł.) porównaną z liczbą osób uprawnionych do głosowania w gminie Ł. – gdzie obwód wyborczy nr (…) w Ł. jest jednym z trzynastu obwodów wyborczych w tej gminie – stwierdzono, że także ta okoliczność nie miała wpływu na wynik wyborów.

Zarzuty pięciu protestów zostały uznane za bezzasadne – z uwagi na ich nieudowodnienie bądź z uwagi na błędną interpretację przepisów Kodeksu wyborczego, dokonaną przez wnoszących owe protesty.

Bez dalszego biegu pozostawione zostały czterdzieści trzy protesty (w tym jeden protest co do wyboru określonego posła do Parlamentu Europejskiego), co spowodowane było w szczególności: niedotrzymaniem terminu przewidzianego do wniesienia protestu wyborczego; niedochowaniem koniecznego wymogu formalnego w postaci wniesienia protestu na piśmie; złożeniem protestu przez osobę do tego nieuprawnioną lub dotyczącego sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewidziano możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej; niesformułowaniem zarzutów mieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego); nieprzedstawieniem lub niewskazaniem dowodów, na których oparte zostały zarzuty protestu.

Co do jednego protestu wydano zarządzenie o jego zwrocie – z uwagi na nieuzupełnienie braków formalnych.

Na skutek cofnięcia jednego protestu wydane zostało postanowienie o umorzeniu postępowania wywołanego jego wniesieniem.

Z uwagi na wniesienie dwóch protestów o tożsamej treści przez jeden podmiot, w jednym przypadku sprawa została zakreślona w repertorium NSW.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, że wybory do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzone w dniu 26 maja 2019 r., są ważne.

Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały stwierdzającej ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., a których wynik został ogłoszony w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. oraz opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 28 maja 2019 r.

Po analizie sprawozdania i wydanych opinii, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, Sąd Najwyższy uznał, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 244 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 336 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Wybór orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych

---

## Wybory do Sejmu RP i Senatu RP

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 października 2019 r.

## I NSW 86/19

Teza:

**Protest wyborczy jest złożony „na piśmie", jeśli został utrwalony pisemnie oraz opatrzony własnoręcznym podpisem protestującego. Tego wymagania nie spełnia podpis na proteście przesłanym faksem, który jest tylko kopią tego podpisu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)
SSN Paweł Czubik

w sprawie z protestu wyborczego R. P.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 października 2019 r.

postanawia:

**pozostawić bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 11 października 2019 r. R. P. złożył za pośrednictwem faksu protest wyborczy do Sądu Najwyższego, wnosząc o stwierdzenie nieważności wyborów do Sejmu i Senatu zarządzonych na 13 października 2019 r. Protestujący podniósł, że Prezydent RP wyznaczył termin wyborów zbyt wcześnie, przyczyniając się do ograniczenia praw wyborczych, co pozbawiło obywateli „czasu umożliwiającego demokratyczny dobór kandydatów na posłów oraz senatorów".

W odpowiedzi na protest wyborczy Państwowa Komisja Wyborcza i Prokurator Generalny wnieśli o pozostawienie go bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.) protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Taki sam termin obowiązuje dla protestów przeciwko ważności wyborów do Senatu (art. 241 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego).

Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu zostały ogłoszone przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw w dniu 15 października 2019 r. (Dz.U. poz. 1955 i poz. 1956). Protest wniesiony przed dniem ogłoszenia wyników wyborów jako przedwczesny podlega pozostawieniu bez dalszego biegu (postanowienia Sądu Najwyższego z: 20 września 2011 r., III SW 12/11; 16 listopada 2011 r., III SW 17/11; 17 czerwca 2014 r., III SW 21/14; 10 czerwca 2015 r., III SW 36/15).

Protestujący wniósł swój protest wyborczy już w dniu 11 października 2019 r., czyli na 2 dni przed dniem wyborów oraz na 4 dni przed ogłoszeniem wyników wyborczych. Dlatego też musi zostać uznany za przedwczesny.

Ponadto należy zauważyć, że protest wyborczy nie został wniesiony na piśmie, jak wymaga tego art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego, lecz przesłano go faksem. Protest wyborczy jest złożony «na piśmie», jeśli został utrwalony pisemnie oraz opatrzony własnoręcznym podpisem protestującego. Tego wymagania nie spełnia podpis na proteście przesłanym faksem, który jest tylko kopią tego podpisu (analogicznie: wyrok Sądu Najwyższego z 23 listopada 2007 r., IV CSK 228/07).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie przyjmuje się, że pismo procesowe złożone w innej formie niż przewidziana przepisem prawa nie wywołuje skutków prawnych. Nie chodzi przy tym o brak formalny pisma, lecz o jego pierwotny, nieusuwalny brak spowodowany użyciem nieautoryzowanej techniki (uchwały Sądu Najwyższego z: 20 grudnia 2006 r., I KZP 29/06 oraz 23 maja 2012 r., III CZP 9/12; postanowienia Sądu Najwyższego z: 26 marca 2009 r., I KZP 39/08 oraz 19 czerwca 2013 r., I CZ 59/13).

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 2019 r.

## I NSW 103/19

Tezy:

**1. Celem protestu wyborczego jest wskazanie konkretnych naruszeń prawa mających wpływ na wynik wyborów, i dowodów, które na to wskazują, a nie ponowne przeliczanie głosów ze względu na niewielką ich różnicę pomiędzy poszczególnymi kandydatami.**

**2. Brak jest podstaw do przeprowadzenia oględzin kart do głosowania i ponownego ich przeliczania wyłącznie z tego powodu, że różnica głosów oddanych pomiędzy dwoma kandydatami była niewielka, a liczba głosów oddanych jako nieważne przekraczała ilość głosów stanowiących różnicę głosów pomiędzy tymi kandydatami.**

**3. Protest wyborczy spełnia warunki formalne wtedy, gdy sformułowane zarzuty i dowody na ich poparcie dotyczą naruszeń prawa określonych w art. 82 k.wyb., to jest dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Brak wskazania takich zarzutów i dowodów na ich poparcie powoduje pozostawienie protestu bez dalszego biegu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Jacek Widło (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego (…) K. S.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r. w okręgu wyborczym nr (…) obejmującym obszar powiatu (…) oraz miast na prawach powiatu M. i T. (województwo (…))

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 października 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 18 października 2019 r. K. S. (dalej: Wnioskodawca), działając jako pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego (…), na podstawie art. 82 w zw. z art. 241 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.), wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów z dnia 13 października 2019 r. do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…) obejmującym obszar powiatu (…) oraz miast na prawach powiatu M. i T. (województwo (…)).

Składający protest podniósł zarzut naruszenia przepisu art. 227 k.wyb., polegający na niewłaściwym zakwalifikowaniu głosów jako nieważnych, podczas gdy głosy te powinny zostać uznane za ważne.

W uzasadnieniu protestu Wnioskodawca przedstawił następujący stan faktyczny i prawny.

W okręgu senackim nr (…) w wyborach udział brało dwóch kandydatów:

1) M. G. zgłoszona przez Komitet Wyborczy (…), która uzyskała 64 172 głosy,
2) R. C. zgłoszony przez Komitet Wyborczy (…), który uzyskał 61 823 głosy.

Różnica głosów pomiędzy kandydatami wyniosła zaledwie 2349 głosów. Jak podkreślił Wnioskodawca, stanowi to 1,8% wszystkich oddanych głosów. Z kolei liczba głosów nieważnych wyniosła 3749, co stanowi 2,89% ogólnej liczby głosów.

Z powyższego zdaniem składającego protest wynika, że ustalenie, iż część głosów zostało nieprawidłowo uznanych za nieważne, zaś w rzeczywistości powinny być one uznane jako głosy poparcia dla kandydata Komitetu Wyborczego (…), decyduje o tym, że najwięcej głosów uzyskał kandydat Komitetu Wyborczego (…).

W ramach protestu, Wnioskodawca złożył szereg wniosków o:

– oględziny kart wyborczych na rozprawie,
– porównanie kart wyborczych z protokołami poszczególnych komisji wyborczych,
– ponowne przeliczenie głosów na rozprawie,
– umożliwienie Wnioskodawcy wypowiedzenia się na rozprawie, w szczególności co do kart do głosowania, które zostały zakwalifikowane jako głosy nieważne.

Jak stwierdził Wnioskodawca, różnica w ilości głosów w całym okręgu jest na tyle znikoma, że może uchodzić za pewien margines błędu, czy to w kwalifikowaniu głosów jako ważnych lub nieważnych, czy też błędów pisarskich w protokole, jak również zwykłych omyłek rachunkowych. Różnica głosów stanowi bowiem mniej niż ćwierć procenta wszystkich oddanych głosów w przedmiotowych wyborach.

W oparciu o powyższe, składający protest wniósł o dopuszczenie wniosków dowodowych zgłoszonych w uzasadnieniu protestu. Ponadto, na zasadzie art. 242 § 2 k.wyb. wniósł o:

1. ustalenie w formie opinii, że zarzuty podniesione w proteście są zasadne,
2. uznanie w formie opinii, że ustalone naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na ważność wyborów.

W dniu 23 października 2019 r. Wnioskodawca złożył pismo o sprostowaniu oczywistej omyłki wskazując, że protest dotyczy naruszenia art. 268 i 269 k.wyb. zamiast omyłkowo wskazanej podstawy art. 227 k.wyb.

Pismem z dnia 24 października 2019 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu z uwagi na nieprzedstawienie przez Wnioskodawcę żadnych dowodów, na których opiera on swoje zarzuty. W ocenie Przewodniczącego PKW, sam fakt małej różnicy w liczbie oddanych głosów na poszcze-

gólnych kandydatów nie przesądza o tym, że doszło do nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznaczyła również, że w okręgu wyborczym nr (…) na 148 obwodowych komisji wyborczych w pracach 139 komisji uczestniczyły osoby zgłoszone przez Komitet Wyborczy (…). Osoby te nie wniosły uwag do protokołów głosowania sporządzanych przez obwodowe komisje wyborcze. Jedynie w 9 obwodach głosowania na obszarze tego okręgu wyborczego w obwodowych komisjach wyborczych nie było osoby zgłoszonej przez wymieniony Komitet, z czego w 3 komisjach osoby nie zostały wylosowane w obwodach odrębnych, a w 6 przypadkach osoby zgłoszone przez Komitet Wyborczy (…) zrzekły się członkostwa w komisji.

W swoim stanowisku z dnia 25 października 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, wskazując na argumentację zbieżną ze stanowiskiem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy (a także pełnomocnikowi Komitetu Wyborczego), przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach określonych w ustawie. Zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Rozpoznawany protest został złożony w terminie i przez uprawniony podmiot.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

W świetle art. 241 § 3 k.wyb., określającego warunki formalne protestu, osoba wnosząca go, powinna sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Protest złożony przez Wnioskodawcę obejmuje jeden zarzut – naruszenia art. 227 k.wyb., polegający na niewłaściwym zakwalifikowaniu głosów jako nieważnych.

Wnoszący protest nie wskazał żadnej, chociażby jednej okoliczności, która uprawdopodabniałaby istnienie nieprawidłowości podczas głosowania, czy kwalifikowania głosów jako nieważnych, jak też ustalania wyników głosowania w okręgu wyborczym nr (…) w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie wskazano także dowodów na okoliczność istnienia nieprawidłowości w ustalaniu liczby głosów. Takim środkiem dowodowym nie mogą być oględziny i ponowne liczenie przez sąd głosów nieważnych. Przeprowadzenie dowodów w postaci oględzin i ponownego liczenia kart do głosowania może być dopiero efektem zarzuconych i wykazanych zgłoszonymi dowodami nieprawidłowości. a tych nieprawidłowości w ogóle nie zarzucono i nie wskazano dowodów, które by je wykazywały.

Rozpoznawany protest nie spełnia zatem warunków formalnych, które pozwalałyby na jego merytoryczne rozpoznanie, dlatego podlega pozostawieniu bez nadawania mu dalszego biegu.

Jako podstawę naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego wskazano art. 227 k.wyb. Powołany w proteście art. 227 k.wyb. dotyczy wyborów do Sejmu, nie zaś wyborów

do Senatu. Kwestia ważności głosów w wyborach do Senatu uregulowana jest w art. 268 i 269 k.wyb. Wprawdzie Wnioskodawca w dniu 23 października 2019 r. złożył pismo (określone przez niego jako sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej), wskazując jako właściwą podstawę art. 268 i 269 k.wyb., jednak nie można traktować tej czynności jako sprostowania oczywistej omyłki. W sprawie mamy bowiem do czynienia z sytuacją wskazania dwóch nowych podstaw naruszenia prawa. Ewentualne uzupełnienie podstaw protestu mogło mieć miejsce w terminie składania protestów wyborczych, to jest do godziny 24:00 w dniu 22 października 2019 r. Złożone uzupełnienie podstaw protestu w dniu 23 października 2019 r., jako dokonane po terminie, nie mogło odnieść skutku prawnego. Z punktu widzenia formalnego w proteście powołano się zatem na naruszenie przepisu, który w sprawie nie miał zastosowania i Komisja Wyborcza nie mogła go naruszyć. Nawet jednak skuteczne uzupełnienie tego braku w terminie, w sposób postulowany przez Wnioskodawcę w piśmie z 23 października 2019 r., również nie sanowałoby braków formalnych protestu.

Ponadto, w proteście wyborczym nie wskazano zarzutów naruszenia prawa w toku ustalania wyników głosowania i nie wskazano na tę okoliczność dowodów. Zawnioskowano jedynie o przeprowadzenie dowodu z oględzin kart do głosowania uznanych za nieważne i o ponowne przeliczenie głosów. Dowody te nie zmierzają jednak do wykazania określonych zarzutów naruszenia prawa (art. 82 k.wyb.), jak również z faktu żądania ich przeprowadzenia nie można ustalić, na czym naruszenie prawa miałoby polegać.

Jak przyznał wnoszący protest pełnomocnik Komitetu Wyborczego, przeprowadzenie zgłoszonych dowodów miało na celu zweryfikowanie ponownie wyników wyborów w okręgu wyborczym do Senatu nr (…), w sytuacji gdy różnica głosów pomiędzy kandydatami do Senatu była niewielka i wynosiła 2349 głosów (około 1,8% ogólnej liczby wszystkich oddanych głosów) w stosunku do liczby bezwzględnej głosów zakwalifikowanych jako nieważne, która wynosiła 3749 głosów (stanowiących 2,89% ogólnej liczby głosów, zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1956).

W istocie zawnioskowane dowody zmierzały nie do wykazania naruszenia prawa mającego wpływ na wynik wyborów, ale do ponownej weryfikacji liczby oddanych głosów i ich ponownego przeliczenia, co nie jest funkcją protestu wyborczego. Celem rozstrzygania w ramach protestu wyborczego jest zweryfikowanie zarzutów, które są określone w art. 82 k.wyb. i polegają na wskazaniu naruszenia przepisów prawa, mających wpływ na wynik wyborów. Odbywa się to w wyniku powołania konkretnych okoliczności i dowodów, wykazujących wystąpienie naruszenia prawa, które zdaniem składającego protest doprowadziło do uznania głosów w sposób błędny za nieważne.

Takich dowodów – wskazujących na powody błędnego zakwalifikowania głosów jako nieważne – w ogóle w rozpoznawanym proteście nie wskazano. Nie powołano chociażby jednej okoliczności, która wskazywałaby na to, że co najmniej jeden głos błędnie uznano za nieważny w którejkolwiek Komisji Okręgu do Senatu RP nr (…). Również w toku przeprowadzania wyborów nie zanotowano przypadku błędnego liczenia głosów, pomyłek w kwalifikacji głosu jako nieważnego, żaden z obserwatorów, a także członków z Komisji Wyborczych zgłoszonych przez Komitet Wyborczy (…) (w sumie w 139 Komisjach Wyborczych okręgu nr (…) w wyborach do Senatu, jak wskazano w odpowiedzi Przewodniczącego PKW), nie zgłosił zastrzeżeń, nie wpisano też zastrzeżeń co do kwalifikacji głosów jako nieważne do protokołu którejkolwiek z Komisji Obwodowych w tym okręgu. Tym samym

należy uznać, że nie spełniono przesłanki formalnej protestu wyborczego, która wymaga wskazania na czym polegało naruszenie prawa – to jest zarzutu, dlaczego niewłaściwie zakwalifikowano głosy jako nieważne. Równocześnie brak jest podstaw do przeprowadzenia oględzin z kart do głosowania i ponownego przeliczania głosów wyłącznie z tego powodu, że różnica głosów oddanych pomiędzy dwoma kandydatami była niewielka, a liczba głosów oddanych jako nieważne przekraczała ilość głosów stanowiących różnicę głosów pomiędzy tymi kandydatami.

Reasumując, jak przyjmował dotychczas Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie w stosunku do zasad formułowania protestu wyborczego: „Zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych, oparty wyłącznie na kontestowaniu wyników wyborów ogłoszonych przez Państwową Komisję Wyborczą, bez przedstawienia dowodów, nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego" (postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lipca 2014 r., III SW 35/14, OSNP 2016 nr 5, poz. 66).

Z tych powodów protest niespełniający wymogów formalnych pozostawiono bez nadawania mu dalszego biegu na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 października 2019 r.

## I NSW 117/19

Tezy:

**1. Zarzuty podniesione w proteście wyborczym muszą wskazywać na konkretne przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów prawa wyborczego, o których wiadomo wnoszącemu protest. Do spełnienia tego wymagania nie wystarczy podanie przepisu, który w ocenie protestującego został naruszony, lecz konieczne jest również opisanie konkretnych okoliczności, w jakich doszło do jego naruszenia. Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną, potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa są niedopuszczalne.**

**2. Protest wyborczy jest środkiem o indywidualno-konkretnym charakterze. Kodeks wyborczy nie przewiduje środków o charakterze abstrakcyjnym, umożliwiających ponowne przeliczanie głosów niezależnie od okoliczności faktycznych lub abstrakcyjną kontrolę ważności wyborów. Sąd Najwyższy nie ma więc kompetencji do badania naruszeń hipotetycznych.**

**3. Sprostowanie protestu wyborczego po upływie terminu do jego wniesienia nie wywołuje skutków prawnych. Sąd Najwyższy może jednak wywieść prawidłową kwalifikację prawną zarzutu z uzasadnienia protestu (*falsa demonstratio non nocet*).**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)
SSN Paweł Czubik

w sprawie z protestu wyborczego K. S.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w T., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 października 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

21 października 2019 r. K. S., pełnomocnik komitetu wyborczego (…), wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…), przeprowadzonych 13 października 2019 r. W proteście podniósł zarzut naruszenia art. 227 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684) polegającego

na niewłaściwym zakwalifikowaniu głosów jako nieważnych, podczas gdy głosy te powinny zostać uznane za ważne.

W uzasadnieniu pełnomocnik wyborczy wskazał, że pomiędzy dwoma kandydatami z największą liczbą głosów w okręgu nr (…) – R. B. z komitetu wyborczego (…) oraz A. M. z komitetu wyborczego (…) – wystąpiła różnica na poziomie 2451 głosów, co stanowi 1,79% wszystkich oddanych głosów. Tymczasem liczba głosów nieważnych w tym okręgu wyniosła 2844, co stanowi 2,08% ogólnej liczby głosów. W ocenie pełnomocnika wyborczego, ustalenie, iż część głosów zostało nieprawidłowo uznanych za nieważne, zaś w rzeczywistości powinny być one uznane jako głosy poparcia dla kandydata komitetu wyborczego (…) decyduje o tym, że najwięcej głosów uzyskał kandydat komitetu wyborczego (…). Sama liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „x" obok nazwiska dwóch kandydatów wyniosła 794. Wiadomym jest, że potencjalnie, powyższa przyczyna nieważności głosu jest najczęstszym i najprostszym sposobem ewentualnych naruszeń w kwalifikowaniu głosów jako ważnych lub nieważnych. W związku z tym pełnomocnik wyborczy wniósł o przeprowadzenie dowodów z kart wyborczych i protokołów właściwych komisji wyborczych oraz dokonanie ponownego przeliczenia głosów na rozprawie, umożliwiając mu wypowiedzenie się co do poszczególnych kart wyborczych uznanych za nieważne.

W dniu 23 października 2019 r. pełnomocnik wyborczy złożył do Sądu Najwyższego pismo zatytułowane jako „Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej w proteście wyborczym", w którym poinformował, że zgłasza zarzut naruszenia art. 269 Kodeksu wyborczego (dotyczącego ważności głosów w wyborach do Senatu), a nie art. 227 Kodeksu wyborczego (dotyczącego ważności głosów w wyborach do Sejmu).

W odpowiedzi Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów, ani nawet nie uprawdopodobnił, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu nr (…). Zarzuty protestu oparte są jedynie na hipotezie wnoszącego protest, dotyczącej małej liczby głosów stanowiących różnicę między kandydatami (2451) oraz znacznej, w ocenie protestującego, liczby głosów nieważnych (2844). Dla porównania Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że odsetek nieważnych głosów w wyborach do Senatu (2,55%) jest mniejszy niż w wyborach z roku 2015 (3,88%) oraz z roku 2011 (3,43%). Odsetek nieważnych głosów w okręgu nr (…) w wyborach tegorocznych plasuje się poniżej tych wszystkich wartości (2,08%). Brak jest podstaw do wzruszenia wyników wyborów w oparciu o hipotezy niepoparte żadnymi dowodami. Przy odmiennej interpretacji w każdych wyborach niezadowolony z wyniku kandydat składałby do właściwego sądu protest wyborczy, w którym wnioskowałby o ponowne przeliczenie głosów, nie przedstawiając żadnych dowodów na to, iż doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości przy ustalaniu wyników głosowania, a uzasadniając protest jedynie niewielką różnicą głosów. Państwowa Komisja Wyborcza zaznaczyła również, że w okręgu wyborczym nr (…) na 261 obwodowych komisji wyborczych, w pracach 257 z nich uczestniczyły osoby zgłoszone przez komitet wyborczy (…). W pozostałych 4 komisjach wyborczych nie było członka wskazanego przez (…), w 2 przypadkach z powodu niezgłoszenia żadnego kandydata, a w 2 przypadkach z powodu niewylosowania kandydata do składu komisji w tzw. obwodzie odrębnym. Członkowie obwodowych komisji wyborczych zgłoszeni przez komitet (…) nie wnieśli żadnych uwag do protokołów głosowania.

W odpowiedzi Okręgowa Komisja Wyborcza w T. wskazała, że brak jest podstaw do zakwestionowania wyniku głosowania ustalonego przez obwodowe komisje wyborcze w okręgu nr (…). W toku ustalania wyników wyborczych w okręgu nr (…) nie stwierdzono błędów w zakresie liczenia głosów, ani nieprawidłowości przy dokonywanych czynnościach wyborczych. Członkowie komisji obwodowych z nominacji komitetu (…) nie zgłosili żadnych uwag do protokołów z głosowania.

Prokuratorowi Generalnemu odpis protestu został doręczony 24 października 2019 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

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.

W myśl art. 241 § 1 i 3 Kodeksu wyborczego protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przepisy te na mocy art. 258 Kodeksu wyborczego znajdują odpowiednie zastosowanie do wyborów do Senatu.

Przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego).

Zarzuty podniesione w proteście wyborczym muszą wskazywać na konkretne naruszenia przepisów prawa wyborczego, o których wiadomo wnoszącemu protest. Do spełnienia tego wymagania nie wystarczy podanie przepisu, który w ocenie protestującego został naruszony, lecz konieczne jest również opisanie konkretnych okoliczności, w jakich doszło do jego naruszenia. Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną, potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu. Sąd Najwyższy nie jest związany wnioskiem dowodowym protestującego.

Protest wyborczy jest środkiem o indywidualno-konkretnym charakterze, wnoszonym na nieprawidłowości wykryte przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach (wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych). Kodeks wyborczy nie przewiduje natomiast środków o charakterze abstrakcyjnym umożliwiających ponowne przeliczanie głosów lub abstrakcyjną kontrolę ważności wyborów. Kodeks wyborczy nie nadaje takiego charakteru w szczególności protestom wyborczym. W konsekwencji, Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do abstrakcyjnej analizy hipotetycznych uchybień w procesie wyborczym.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że protest został wniesiony przeciwko ważności wyborów do Senatu. Podniesiono w nim zarzut naruszenia art. 227 Kodeksu wyborczego, który dotyczy wyborów do Sejmu. Pismo pełnomocnika wyborczego, w którym usiłował on zastąpić ów zarzut zarzutem naruszenia art. 269 Kodeksu wyborczego, wpłynęło do Sądu Najwyższego dzień po terminie na wniesienie protestu wy-

borczego, a zatem nie mogło ono zostać uznane za skuteczne (analogicznie wyroki Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2000 r., V CKN 4/00 oraz 27 lutego 2001 r., I PKN 257/00, postanowienie Sądu Najwyższego z 28 marca 2007 r., II CSK 464/06).

Jeśli uznać, że wymogiem formalnym protestu wyborczego nie jest wskazanie naruszonego przepisu prawa oraz uwzględnić, że z uzasadnienia protestu wynika intencja protestującego zakwestionowania ważności wyników wyboru do Senatu a nie Sejmu, zgodnie z paremią *falsa demonstratio non nocet*, do czego Sąd Najwyższy w niniejszy składzie się przychyla, to należy stwierdzić, że w dalszym ciągu protest nie spełnia warunków formalnych do merytorycznego rozpoznania. Protest nie zawiera bowiem konkretnego zarzutu naruszenia prawa wyborczego, który byłby udowodniony albo choćby uprawdopodobniony.

Zarzut błędnego uznania zbyt dużej liczby głosów za nieważne w okręgu nr (…) nie precyzuje, w których komisjach wyborczych oraz w jakich okolicznościach miało dojść do hipotetycznych nieprawidłowości. Ma on więc w istocie charakter abstrakcyjny. Na poparcie tego zarzutu pełnomocnik wyborczy nie przedstawił żadnych dowodów, wnosząc jedynie o dokonanie oględzin z kart ze wszystkich komisji wyborczych i porównania ich z treścią protokołów. Podniesiony zarzut nie tylko nie został udowodniony, ale nie został nawet uprawdopodobniony, ponieważ pełnomocnik wyborczy nie przytoczył żadnego konkretnego przypadku nieprawidłowości, który mógłby wzbudzić wątpliwości co do wiarygodności wyników wyborów.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na zbyt dużą liczbę głosów nieważnych w danym okręgu nie stanowi wystarczającej podstawy do ponownego przeliczenia głosów (postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2001 r., III SW 129/01; 8 listopada 2005 r., III SW 82/05; 8 listopada 2005 r., III SW 94/05; 25 października 2005 r., III SW 97/05; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14; 17 czerwca 2014 r., III SW 62/14). Nawet gdyby wbrew przyjętej linii orzeczniczej uznać, że duża liczba głosów nieważnych może uzasadniać ponowne przeliczenie głosów, to i tak brak byłoby dostatecznych podstaw do uwzględnienia wniosków dowodowych protestującego. Jak wynika z informacji podanej przez Państwową Komisję Wyborczą, odsetek nieważnych głosów w wyborach do Senatu w 2019 r. (2,55%) był niższy niż w latach 2015 (3,88%) i 2011 (3,43%), a odsetek głosów nieważnych w okręgu nr (…) (2,08%) był poniżej tych wszystkich wartości – nie można więc mówić w tym zakresie o jakiejś niepokojącej anomalii, która mogłaby budzić uzasadnione podejrzenia.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że za liczenie oraz ocenę ważności głosów odpowiadają w pierwszej kolejności obwodowe komisje wyborcze, w których skład wchodzą osoby zgłoszone przez pełnomocników komitetów wyborczych biorących udział w wyborach (art. 182 § 2 Kodeksu wyborczego). Dodatkowo pełnomocnicy komitetów wyborczych posiadają prawo wyznaczenia po jednym mężu zaufania do każdej z obwodowych komisji wyborczych (art. 103a § 1 Kodeksu wyborczego). Zarówno członkowie komisji obwodowej, jak i akredytowani przy nich mężowie zaufania, mogą zgłaszać do protokołu z głosowania uwagi, z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 75 § 7 oraz art. 103b § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego). Protokoły z głosowania we wszystkich obwodach danego okręgu wyborczego przekazywane są do okręgowej komisji wyborczej, która na ich podstawie ustala wynik głosowania oraz sporządza w dwóch egzemplarzach protokół wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym. Przy ustalaniu wyników głosowania i sporządzaniu protokołu mogą być obecne osoby zgłaszające kandydata, którym przysługuje prawo wniesienia do protokołu uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 272 § 5 Kodeksu wyborczego). Komitety wyborcze mają zatem trzy okazje, w których mogą zasygnalizować wystąpienie nieprawidłowości w liczeniu i ocenie ważności głosów.

Kolegialność funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej, której praca jest obserwowana przez mężów zaufania delegowanych przez komitety wyborcze, a także weryfikacja wyników głosowania przez okręgową komisję wyborczą, stwarza domniemanie zgodności z prawem czynności komisji obwodowej, zwłaszcza jeżeli żaden z członków tej komisji lub mężów zaufania nie zgłosił zastrzeżeń do protokołu głosowania i ustalenia jego wyników (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 listopada 2005 r., III SW 94/05). Ciężar obalenia tego domniemania spoczywa na osobie wnoszącej protest wyborczy, która powinna wskazać na konkretne nieprawidłowości w procedurze liczenia głosów, rzutujące na wiarygodność wyników wyborów.

Jak wynika z informacji podanych przez Państwową Komisję Wyborczą, członkowie komisji obwodowych z nominacji komitetu (…) nie zgłosili żadnych uwag do protokołów z głosowania w komisjach, w których zasiadali. Także w samym proteście wyborczym pełnomocnika komitetu (…) nie wskazano na ani jeden przypadek zgłoszenia uwag do protokołu z konkretnymi zarzutami co do oceny ważności głosów. Nie przedstawiono też żadnych innych okoliczności faktycznych, które mogłyby podważyć wiarygodność wyników wyborów do Senatu w okręgu nr (…). W takiej sytuacji protest wyborczy musiał zostać pozostawiony bez dalszego biegu, albowiem opierał się na ogólnikowym zarzucie, niepopartym żadnymi konkretnymi informacjami o rzekomych nieprawidłowościach.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 października 2019 r.

## I NSW 118/19

Teza:

**Powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na zbyt dużą liczbę głosów nieważnych w danym okręgu nie stanowi wystarczającej podstawy do ponownego przeliczenia głosów.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego (…) K. S.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 października 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Dnia 21 października 2019 r. K. S., pełnomocnik komitetu wyborczego (…), wniósł protest przeciwko ważności przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…). W proteście podniósł zarzut naruszenia art. 227 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684) polegającego na niewłaściwym zakwalifikowaniu głosów jako nieważnych, podczas gdy głosy te powinny zostać uznane za ważne. W uzasadnieniu pełnomocnik wyborczy wskazał, że pomiędzy dwoma kandydatami z największą liczbą głosów w okręgu nr (…) – P. A. A. z (…) Komitetu Wyborczego (…) oraz R. G. z Komitetu Wyborczego (…) – wystąpiła różnica na poziomie 1484 głosów, co stanowi 0,79% wszystkich oddanych głosów. Tymczasem liczba głosów nieważnych w tym okręgu wyniosła 3064, co stanowi 1,63% ogólnej liczby głosów.

W ocenie pełnomocnika wyborczego, ustalenie, iż część głosów zostało nieprawidłowo uznanych za nieważne, zaś w rzeczywistości powinny być one uznane jako głosy poparcia dla kandydata komitetu wyborczego (…), decyduje o tym, że najwięcej głosów uzyskał kandydat komitetu wyborczego (…). Sama liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „x" obok nazwiska dwóch kandydatów wyniosła 846. Zdaniem pełnomocnika

wyborczego wiadomym jest, że potencjalnie, powyższa przyczyna nieważności głosu jest najczęstszym i najprostszym sposobem ewentualnych naruszeń w kwalifikowaniu głosów jako ważnych lub nieważnych. W związku z tym pełnomocnik wyborczy wniósł o przeprowadzenie dowodów z kart wyborczych i protokołów właściwych komisji wyborczych oraz dokonanie ponownego przeliczenia głosów na rozprawie, umożliwiając mu wypowiedzenie się co do poszczególnych kart wyborczych uznanych za nieważne.

W dniu 23 października 2019 r. pełnomocnik wyborczy złożył do Sądu Najwyższego pismo zatytułowane jako „Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej w proteście wyborczym", w którym poinformował, że zgłasza zarzut naruszenia art. 269 Kodeksu wyborczego (dotyczącego ważności głosów w wyborach do Senatu), a nie art. 227 Kodeksu wyborczego (dotyczącego ważności głosów w wyborach do Sejmu).

W odpowiedzi Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów, ani nawet nie uprawdopodobnił, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu nr (…). Zarzuty protestu oparte są jedynie na hipotezie wnoszącego protest, dotyczącej małej liczby głosów stanowiących różnicę między kandydatami (1484) oraz znacznej, w ocenie protestującego, liczby głosów nieważnych (3064). Dla porównania Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że odsetek nieważnych głosów w wyborach do Senatu (2,55%) jest mniejszy niż w wyborach z roku 2015 (3,88%) oraz z roku 2011 (3,43%). Odsetek nieważnych głosów w okręgu nr (…) w wyborach tegorocznych plasuje się poniżej tych wszystkich wartości (1,63%). Brak jest podstaw do wzruszenia wyników wyborów w oparciu o hipotezy niepoparte żadnymi dowodami. Przyjmując odmienną interpretację, w przypadku każdych wyborów, kandydat niezadowolony z ich wyniku składałby do właściwego sądu protest wyborczy, w którym wnioskowałby o ponowne przeliczenie głosów, nie przedstawiając żadnych dowodów na to, iż doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości przy ustalaniu wyników głosowania, a uzasadniając protest jedynie niewielką różnicą głosów. Państwowa Komisja Wyborcza zaznaczyła również, że w okręgu wyborczym nr (…) na 260 obwodowych komisji wyborczych, w pracach 253 z nich uczestniczyły osoby zgłoszone przez komitet wyborczy (…). W pozostałych 7 komisjach wyborczych nie było członka wskazanego przez (…), w 2 przypadkach z powodu zrzeczenia się członkostwa w komisji, a w 5 przypadkach z powodu niewylosowania kandydata do składu komisji w tzw. obwodzie odrębnym. Członkowie obwodowych komisji wyborczych zgłoszeni przez komitet (…) nie wnieśli żadnych uwag do protokołów głosowania.

W odpowiedzi Okręgowa Komisja Wyborcza w K. wskazała, że protest nie zasługuje na uwzględnienie. Wnioskodawca w swoim proteście nie wskazał na popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, ani też na żadne naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego.

Prokuratorowi Generalnemu odpis protestu został doręczony 22 października 2019 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

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.

W myśl art. 241 § 1 i 3 Kodeksu wyborczego protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypo-

spolitej Polskiej a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przepisy te na mocy art. 258 Kodeksu wyborczego znajdują odpowiednie zastosowanie do wyborów do Senatu.

Przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego).

Zarzuty podniesione w proteście wyborczym muszą wskazywać na konkretne naruszenia przepisów prawa wyborczego, o których wiadomo wnoszącemu protest. Do spełnienia tego wymagania nie wystarczy podanie przepisu, który w ocenie protestującego został naruszony, lecz konieczne jest również opisanie konkretnych okoliczności, w jakich doszło do jego naruszenia. Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną, potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego, nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu. Sąd Najwyższy nie jest związany wnioskiem dowodowym protestującego.

Protest wyborczy jest środkiem o indywidualno-konkretnym charakterze, wnoszonym na nieprawidłowości wykryte przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach (wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych). Kodeks wyborczy nie przewiduje natomiast środków o charakterze abstrakcyjnym umożliwiających ponowne przeliczanie głosów lub abstrakcyjną kontrolę ważności wyborów. Kodeks wyborczy nie nadaje takiego charakteru w szczególności protestom wyborczym. W konsekwencji, Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do abstrakcyjnej analizy hipotetycznych uchybień w procesie wyborczym.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że protest został wniesiony przeciwko ważności wyborów do Senatu. Podniesiono w nim zarzut naruszenia art. 227 Kodeksu wyborczego, który dotyczy wyborów do Sejmu. Pismo pełnomocnika wyborczego, w którym usiłował on zastąpić ów zarzut, zarzutem naruszenia art. 269 Kodeksu wyborczego, wpłynęło do Sądu Najwyższego dzień po terminie na wniesienie protestu wyborczego, a zatem nie mogło ono zostać uznane za skuteczne (analogicznie wyroki Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2000 r., V CKN 4/00 oraz 27 lutego 2001 r., I PKN 257/00, postanowienie Sądu Najwyższego z 28 marca 2007 r., II CSK 464/06).

Jeśli uznać, że wymogiem formalnym protestu wyborczego nie jest wskazanie naruszonego przepisu prawa oraz uwzględnić, że z uzasadnienia protestu wynika intencja protestującego zakwestionowania ważności wyników wyboru do Senatu a nie Sejmu, zgodnie z paremią *falsa demonstratio non nocet*, do czego Sąd Najwyższy w niniejszym składzie się przychyla, to należy stwierdzić, że w dalszym ciągu protest nie spełnia warunków formalnych do merytorycznego rozpoznania. Protest nie zawiera bowiem konkretnego zarzutu naruszenia prawa wyborczego, który byłby udowodniony albo choćby uprawdopodobniony (postanowienie Sądu Najwyższego z 30 października 2019 r., I NSW 117/19).

Zarzut błędnego uznania zbyt dużej liczby głosów za nieważne w okręgu nr (…) nie precyzuje, w których komisjach wyborczych oraz w jakich okolicznościach miało dojść do hipotetycznych nieprawidłowości. Ma on więc w istocie charakter abstrakcyjny. Na poparcie tego zarzutu pełnomocnik wyborczy nie przedstawił żadnych dowodów, wnosząc jedynie o dokonanie oględzin z kart ze wszystkich komisji wyborczych i porównania ich

z treścią protokołów. Podniesiony zarzut nie tylko nie został udowodniony, ale nie został nawet uprawdopodobniony, ponieważ pełnomocnik wyborczy nie przytoczył żadnego konkretnego przypadku nieprawidłowości, który mógłby wzbudzić wątpliwości co do wiarygodności wyników wyborów.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na zbyt dużą liczbę głosów nieważnych w danym okręgu nie stanowi wystarczającej podstawy do ponownego przeliczenia głosów (postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2001 r., III SW 129/01; 8 listopada 2005 r., III SW 82/05; 8 listopada 2005 r., III SW 94/05; 25 października 2005 r., III SW 97/05; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14; 17 czerwca 2014 r., III SW 62/14; 29 października 2019 r., I NSW 103/19). Nawet gdyby wbrew przyjętej linii orzeczniczej uznać, że duża liczba głosów nieważnych może uzasadniać ponowne przeliczenie głosów, to i tak brak byłoby dostatecznych podstaw do uwzględnienia wniosków dowodowych protestującego. Jak wynika z informacji podanej przez Państwową Komisję Wyborczą, odsetek nieważnych głosów w wyborach do Senatu w 2019 r. (2,55%) był niższy niż w latach 2015 (3,88%) i 2011 (3,43%), a odsetek głosów nieważnych w okręgu nr (…) (1,63%) był poniżej tych wszystkich wartości – nie można więc mówić w tym zakresie o jakiejś niepokojącej anomalii, która mogłaby budzić uzasadnione podejrzenia.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że za liczenie oraz ocenę ważności głosów odpowiadają w pierwszej kolejności obwodowe komisje wyborcze, w których skład wchodzą osoby zgłoszone przez pełnomocników komitetów wyborczych biorących udział w wyborach (art. 182 § 2 Kodeksu wyborczego). Dodatkowo pełnomocnicy komitetów wyborczych posiadają prawo wyznaczenia po jednym mężu zaufania do każdej z obwodowych komisji wyborczych (art. 103a § 1 Kodeksu wyborczego). Zarówno członkowie komisji obwodowej, jak i akredytowani przy nich mężowie zaufania, mogą zgłaszać do protokołu z głosowania uwagi, z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 75 § 7 oraz art. 103b § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego). Protokoły z głosowania we wszystkich obwodach danego okręgu wyborczego przekazywane są do okręgowej komisji wyborczej, która na ich podstawie ustala wynik głosowania oraz sporządza w dwóch egzemplarzach protokół wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym. Przy ustalaniu wyników głosowania i sporządzaniu protokołu mogą być obecne osoby zgłaszające kandydata, którym przysługuje prawo wniesienia do protokołu uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 272 § 5 Kodeksu wyborczego). Komitety wyborcze mają zatem trzy okazje, w których mogą zasygnalizować wystąpienie nieprawidłowości w liczeniu i ocenie ważności głosów.

Kolegialność funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej, której praca jest obserwowana przez mężów zaufania delegowanych przez komitety wyborcze, a także weryfikacja wyników głosowania przez okręgową komisję wyborczą, stwarza domniemanie zgodności z prawem czynności komisji obwodowej, zwłaszcza jeżeli żaden z członków tej komisji lub mężów zaufania nie zgłosił zastrzeżeń do protokołu głosowania i ustalenia jego wyników (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 listopada 2005 r., III SW 94/05). Ciężar obalenia tego domniemania spoczywa na osobie wnoszącej protest wyborczy, która powinna wskazać na konkretne nieprawidłowości w procedurze liczenia głosów, rzutujące na wiarygodność wyników wyborów (postanowienie Sądu Najwyższego z 30 października 2019 r., I NSW 117/19).

Jak wynika z informacji podanych przez Państwową Komisję Wyborczą, członkowie komisji obwodowych z nominacji komitetu (…) nie zgłosili żadnych uwag do protokołów

z głosowania w komisjach, w których zasiadali. Także w samym proteście wyborczym pełnomocnika komitetu (…) nie wskazano na ani jeden przypadek zgłoszenia uwag do protokołu z konkretnymi zarzutami co do oceny ważności głosów. Nie przedstawiono też żadnych innych okoliczności faktycznych, które mogłyby podważyć wiarygodność wyników wyborów do Senatu w okręgu nr (…). W takiej sytuacji protest wyborczy musiał zostać pozostawiony bez dalszego biegu, albowiem opierał się na ogólnikowym zarzucie, niepopartym żadnymi konkretnymi informacjami o rzekomych nieprawidłowościach.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2019 r.

## I NSW 136/19

Teza:

**Termin określony w artykule 265a k.wyb. zarówno w swoim teoretycznym wymiarze podstawowym (do 15. dnia przed wyborami), jak też w wymiarze rzeczywistym (wobec jego przedłużenia wskutek zastosowania art. 9 § 2 k.wyb. do 13. dnia przed wyborami) rozumiany jest jako moment, do którego musi nastąpić zdarzenie w postaci rejestracji kandydata. Warunkiem rejestracji jest zgon dotychczasowego kandydata i złożenie wniosku we wskazanym terminie. Zgon dotychczasowego kandydata może nastąpić w tym samym dniu, w którym zgłoszony zostaje nowy kandydat, istotne jest jedynie, by nastąpiło to najpóźniej w 13. dniu poprzedzającym wybory. Analizowany termin nie jest w rozumieniu Kodeksu wyborczego postrzegany jako odcinek czasu, którego bieg otwierałoby zdarzenie faktyczne. Nie znajdują tym samym w stosunku do terminu określonego w art. 265a k.wyb. zastosowania ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu wobec istnienia reguł szczególnych wynikających z cytowanych przepisów Kodeksu wyborczego.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

w sprawie z protestu pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (…) M. M.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w (…), Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 listopada 2019 r.

**wydaje opinię, że protest jest bezzasadny.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. M. M., działając jako pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego (…) (dalej: Wnioskodawca), na podstawie art. 82 § 1 pkt 2 w związku z art. 82 § 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: Kodeks wyborczy) wniósł protest wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. przeciwko wyborowi M. K. na senatora Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (…). W proteście wyborczym zarzucił naruszenie przez Okręgową Komisję Wyborczą w (…) przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów poprzez zarejestrowanie kandydata na senatora

zgłoszonego przez Komitet Wyborczy (…), po upływie ustawowego terminu, określonego w art. 265a Kodeksu wyborczego, wskutek niewłaściwego zastosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego.

W związku z tym zarzutem pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego (…), wniósł o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyboru M. K. na senatora Rzeczypospolitej Polskiej, o stwierdzenie wygaśnięcia jego mandatu oraz o postanowienie o przeprowadzeniu wyborów ponownych w okręgu wyborczym nr (…).

Wnioskodawca podniósł w uzasadnieniu, że dnia 13 października 2019 r. przeprowadzono wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W okręgu wyborczym do Senatu nr (…) jeden ze zgłoszonych w ustawowym terminie kandydatów na senatora – K. M. zmarł dnia 30 września 2019 r., czyli w 13. dniu przed dniem wyborów. Okręgowa Komisja Wyborcza w (…), na mocy art. 265a w związku z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, zawiadomiła osobę zgłaszającą kandydata (pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (…)) o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenie to zostało dokonane w dniu 30 września 2019 r., to jest w 13. dniu przed dniem wyborów. Zdaniem wnioskodawcy, Okręgowa Komisja Wyborcza w (…) niewłaściwie zastosowała art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, a w konsekwencji naruszyła art. 265a Kodeksu wyborczego, dokonując zarejestrowania kandydata na senatora – M. K. po upływie ustawowego terminu, co miało istotny wpływ na wynik wyborów i uzasadnia protest wyborczy.

Pismem z dnia 28 października 2019 r., Państwowa Komisja Wyborcza, wyraziła ocenę, że zarzut protestu jest bezzasadny. Wskazała, że art. 265a Kodeksu wyborczego reguluje wyłącznie termin zgłoszenia nowego kandydata i nie odnosi się do terminu, w którym ma wystąpić przesłanka do skreślenia dotychczasowego. Ponadto, z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego wprost wynika, że jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w Kodeksie wyborczym przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu.

Państwowa Komisja Wyborcza podniosła jednocześnie, że omawiana sytuacja została uregulowana w pkt. VI.2 wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej 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 13 października 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały nr 85/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 r. (M.P. poz. 8312). Podniesiono także, że z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072), którą dodano art. 265a, wynika, że intencją projektodawcy było, aby komitet wyborczy mógł zgłosić nowego kandydata bez konieczności zbierania podpisów w razie śmierci zarejestrowanego kandydata na senatora, zaś w uzasadnieniu projektu w żadnej mierze nie wiązano tego uprawnienia z terminem śmierci kandydata. Nadto, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, iż całkowicie nietrafne są argumenty, że śmierć kandydata – aby dawała możliwość zgłoszenia nowego kandydata – winna nastąpić najpóźniej 15. dnia przed dniem wyborów.

Pismem z dnia 28 października 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w (…) wyraziła stanowisko, że protest uważa za niezasadny, wskazując na argumentację zbieżną ze stanowiskiem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Nadto Okręgowa Komisja Wyborcza podniosła, że gdyby istniały wątpliwości co do wykładni regulujących tę kwestię przepisów, to należy je interpretować w duchu pozwalającym społeczeństwu na możliwe najbliższe rzeczywistości wyrażenie woli poprzez wybór spośród wszystkich

zgłaszających się kandydatów, bez stosowania ograniczeń, jeżeli nie są jednoznacznie sformułowane w przepisach.

Odpis rzeczonego protestu pełnomocnika wyborczego został prawidłowo doręczony Prokuratorowi Generalnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu przysługuje na zasadach określonych w ustawie. Zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 82 ust. 5 Kodeksu wyborczego prawo wniesienia protestu przysługuje pełnomocnikowi wyborczemu. Rozpoznawany protest został złożony w terminie i przez ustawowo uprawniony podmiot.

Na podstawie art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

W świetle art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, określającego warunki formalne protestu, osoba wnosząca go, powinna sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Protest złożony przez Wnioskodawcę obejmuje jeden zarzut – naruszenie art. 265a w związku z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Zdaniem wnoszącego protest, istota podnoszonego naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego sprowadza się do błędnej interpretacji przez Okręgową Komisję Wyborczą terminu, w którym możliwe jest zgłoszenie nowego kandydata w miejsce zmarłego kandydata na senatora, co skutkowało błędnym zastosowaniem ww. przepisów poprzez rejestrację nowego kandydata w miejsce kandydata zmarłego.

Z art. 265a Kodeksu wyborczego wynika, że jeśli skreślenie z zarejestrowanej listy kandydatów na senatora (art. 222 § 1 tej ustawy stosowany odpowiednio, zgodnie z art. 258 Kodeksu wyborczego, do kandydatów na senatora), nastąpiło wskutek jego śmierci, okręgowa komisja wyborcza zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów i w takim przypadku brak jest konieczności uzyskania odpowiedniego poparcia podpisami wyborców.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że przepis art. 265a Kodeksu wyborczego reguluje zgłoszenie nowego kandydata, a jego jedynym celem jest uporządkowanie czynności wynikających z kalendarza wyborczego. Wprowadzenie przez ustawodawcę terminu na zgłoszenie kandydata, w przypadku gdy skreślenie nazwiska kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci, wynika z konieczności wykonania innych czynności wyborczych, przede wszystkim rozplakatowania obwieszczenia okręgowej komisji wyborczej o zarejestrowanych listach kandydatów na posłów i zarejestrowanych kandydatach na senatorów najpóźniej w 10. dniu przed dniem wyborów (art. 221 § 2 Kodeksu wyborczego), a także z konieczności przygotowania i przekazania wyborcom pakietów wyborczych zawierających wydrukowane już karty do głosowania, nie później niż 7 dni przed dniem wyborów (art. 53e § 1 Kodeksu wyborczego).

Z kolei art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że jeżeli termin wykonania czynności określonej w Kodeksie wyborczym przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu.

Piętnasty dzień przed dniem wyborów przypadał na 28 września 2019 r. (sobota). Dlatego też, zgodnie z powołanym przepisem, termin zgłoszenia nowego kandydata upływał dnia 30 września 2019 r. (poniedziałek). Termin ten dotyczył wszystkich komitetów wyborczych, a przedmiotowa sytuacja została uregulowana wcześniej, niż podnoszony w proteście problem, a mianowicie uchwałą nr 85/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 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 13 października 2019 r. (M.P.2019.832). W powołanej uchwale Państwowa Komisja Wyborcza wskazała *expressis verbis*: „Jeżeli skreślenie kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci komisja zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 13. dniu przed dniem wyborów (art. 265a w związku z art. 9 § 2), tj. do dnia 30 września 2019 r.; zgłoszenie nowego kandydata nie wymaga poparcia podpisami wyborców (art. 265a)" (por. pkt VI 2. zd. 2 ww. uchwały). Z oczywistych względów wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą determinować wykładni przepisu ustawy (treścią aktu niższego rzędu nie można wykładać treści aktu wyższego rzędu), natomiast wskazują one wyraźnie, że interpretacja analizowanego art. 265a Kodeksu wyborczego była oczywista dla uczestników procesu wyborczego na długo przed zaistniałą faktycznie sytuacją związaną ze zgonem kandydującego do Senatu posła na Sejm VIII kadencji K. M. i nie została ona wykreowana w związku z wniesionym protestem wyborczym.

Odmienna od powyższych twierdzeń jest interpretacja art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, przedstawiona przez wnoszącego protest. Wskazuje on, że „początkiem" biegu terminu, o którym mowa w art. 265a Kodeksu wyborczego jest śmierć dotychczasowego kandydata. Termin ten zdaniem wnoszącego protest może zostać przedłużony zgodnie z przepisami art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, o ile został „otwarty" – tzn. w terminie określonym w art. 265a Kodeksu wyborczego nastąpiło zdarzenie wywołujące jego bieg.

Sąd zauważa, że interpretacja wnoszącego protest nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, sprzeczna jest bowiem z literalną wykładnią art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że Kodeks wyborczy zawiera szczególną regułę ustalania zachowania terminu do dokonania określonych czynności przewidzianych prawem wyborczym.

Wbrew twierdzeniu pełnomocnika wyborczego, dla prawidłowego zastosowania art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego nie jest niezbędne „otwarcie" terminu według ścisłego wskazania art. 265a Kodeksu wyborczego, które to „otwarcie" wywołane zostaje przez zgon kandydata na senatora najpóźniej w 15. dniu poprzedzającym wybory. Gdyby takie było założenie ustawodawcy, przepis zostałby skonstruowany w sposób wiążący termin dokonania czynności zgłoszenia nowego kandydata z przypadającą uprzednio datą śmierci kandydata na senatora (tj. pod warunkiem, że śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15. dniu przed wyborami). Tymczasem przepis art. 265a zd. 2 Kodeksu wyborczego mówi jedynie o zgłoszeniu, które powinno być dokonane najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów, a jeśli dzień ten przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Śmierć kandydata na senatora w terminie wskazanym w art. 265a Kodeksu wyborczego nie została w tym przepisie sprecyzowana jako warunek ewentualnego zastosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Wręcz przeciwnie – w przepisie tym nie określa się odrębnie terminu zgonu kandydata i terminu zgłoszenia nowego kandydata. Oznacza to, że z prawidłowym zastosowaniem tego przepisu

mamy do czynienia również w sytuacji, gdy kandydat umiera najpóźniej w 13. dniu przed wyborami i dochodzi do rejestracji nowego kandydata w tym samym dniu. Podkreślić należy, że w razie śmierci któregokolwiek kandydata na senatora w okresie pomiędzy rejestracją listy a dopuszczalnym momentem zgłoszenia nowego kandydata, w tych konkretnych wyborach, w odniesieniu do tego konkretnego kalendarza wyborczego, termin na zgłoszenie nowych kandydatów upływał w dniu 13 września 2019 r.

Na marginesie należy zauważyć, że ujęcie 15 dni przewidziane m.in. w art. 265a Kodeksu wyborczego jest mało fortunne – oznacza bowiem praktycznie w przypadku każdych wyborów, w związku z zarządzaniem przez Prezydenta RP zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji RP terminu wyborów na niedzielę (za teoretycznym jedynie wyjątkiem, gdy Prezydent wyznaczyłby wybory na inny dzień niebędący niedzielą a będący świętem ustawowo wolnym od pracy) konieczność zastosowania artykułu 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Innymi słowy, 15 dni wskazane w art. 265a Kodeksu wyborczego obecnie wręcz z definicji w przypadku każdej regulowanej tym przepisem sytuacji wyborczej ulega zmianie (przedłużeniu uprawnienia do rejestracji) do 13. dnia przed wyborami. Zawsze bowiem 15. dzień wypada w sobotę, a więc na dzień powodujący przesunięcie terminu na pierwszy, kolejny dzień roboczy. Wspomniane, wprowadzające niepotrzebny dysonans, ujęcie terminu jako 15-dniowego stanowi pozostałość po okresie, kiedy przypadająca w ten dzień zawsze sobota – jako dzień roboczy – nie wpływała na przedłużenie terminu (por. przykładowo art. 153 ust. 2 w zw. z art. 233 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2001 r., nr 46, poz. 499). Stąd też należałoby *de lege ferenda* postulować zmianę w tym zakresie, polegającą wprost na zmianie terminu z 15 do 13 dni (analogiczny problem dotyczy art. 483 § 2, 346 § 2 i 222 § 2 Kodeksu wyborczego, nie dotyczy zaś tych przepisów, które przewidują 10 dniowe terminy na uzupełnienie składu list – zob. art. 465, 436 § 2 i 2a Kodeksu wyborczego). Postulat ten nie zmienia przy tym zasadniczo czytelnego rozumienia pojęcia przedłużenia terminu, o którym mowa w art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego.

Powyższą interpretację literalną wspiera również przytoczone przez Państwową Komisję Wyborczą stanowisko ustawodawcy (projektodawcy) zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072), którą wprowadzono zmiany polegające na dodaniu art. 265a do Kodeksu wyborczego.

Zastosowanie interpretacji literalnej nie prowadzi do wyników dwuznacznych czy niezrozumiałych, bezzasadne jest więc sięganie do sprzecznych z nią innych środków interpretacyjnych, co czyni wnoszący protest.

Nadto, Sąd zwraca uwagę na fakt, że termin określony w artykule 265a Kodeksu wyborczego zarówno w swoim teoretycznym wymiarze podstawowym (do 15. dnia przed wyborami), jak też w wymiarze rzeczywistym (wobec jego przedłużenia wskutek zastosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego do 13. dnia przed wyborami) rozumiany jest jako moment, do którego musi nastąpić zdarzenie w postaci rejestracji kandydata. Warunkiem rejestracji jest zgon dotychczasowego kandydata i złożenie wniosku we wskazanym terminie. Zgon dotychczasowego kandydata może nastąpić w tym samym dniu, w którym zgłoszony zostaje nowy kandydat, istotne jest jedynie, by nastąpiło to najpóźniej w 13. dniu poprzedzającym wybory. Analizowany termin nie jest w rozumieniu Kodeksu wyborczego postrzegany jako odcinek czasu, którego bieg otwierałoby zdarzenie faktyczne. Nie znajdują tym samym w stosunku do terminu określonego w art. 265a Kodeksu wyborczego zastosowania ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu wobec istnienia reguł szczególnych wynikających z cytowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

Takie autonomiczne rozumienie terminu i jego przedłużenia wynikającego z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego utrwalone jest w praktyce wyborczej. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby w prostej drodze do kwestionowania szeregu innych czynności wyborczych podejmowanych przez komitety wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza w swojej odpowiedzi na protest wskazuje, że przyjęcie logiki interpretacyjnej prezentowanej przez pełnomocnika wyborczego prowadziłoby do zabronienia komitetom wyborczym wyborców zbierania podpisów poparcia dla ich utworzenia w ostatnią niedzielę i poniedziałek po upływie sobotniego terminu, o którym mowa w art. 204 § 6 Kodeksu wyborczego oraz odmowy przyjęcia zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców, jeżeli zbierał on podpisy w dniach przedłużenia terminu zgodnie z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, nawet jeśli nie upłynęła godzina przyjmowania zawiadomień. Analogicznie, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, należałoby w razie przyjęcia takiej interpretacji postąpić w przypadku podpisania oświadczenia o utworzeniu komitetu wyborczego lub oświadczenia o przyjęciu pełnomocnictwa przez pełnomocnika wyborczego lub finansowego. Dotychczasowa interpretacja art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego wyklucza przy tym powyższy sposób interpretacji wskazywany w proteście.

*In fine* należy zauważyć swoisty paradoks, który wiązałby się z zastosowaniem analizowanych przepisów Kodeksu wyborczego przyjmując interpretację wskazaną przez wnoszącego protest – idąc jego tokiem rozumowania, jeżeli kandydat zmarłby w piątek poprzedzający 15. dzień przed datą wyborów, to nowego kandydata można by zarejestrować w poniedziałek 13. dnia przed wyborami, jednakże jeśli inny kandydat zmarłby w niedzielę, to już nie można by jego rejestracji dokonać w poniedziałek. Na tym przykładzie ewidentnie widać, iż z punktu widzenia celu przepisu (czas na dokonanie czynności przez organy wyborcze) byłoby to rozwiązanie całkowicie niezrozumiałe.

Analizując przedmiotową sprawę pod względem faktycznym i prawnym należy również pamiętać, że podstawowym i nadrzędnym celem wprowadzenia do Kodeksu wyborczego przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów w wyborach było umożliwienie organom sprawnego zorganizowania wyborów, a wyborcom poznania kandydatów. Kalendarz wyborczy jest jednym z elementów aktu zarządzania wyborów, w którym organ zarządzający wybory określa dni, w których upływają terminy wykonania najważniejszych czynności wyborczych przewidzianych w ustawie wyborczej. Stosowanie wynikającego z Kodeksu wyborczego wyjątkowego w stosunku do obowiązującego w procedurze cywilnej sposobu liczenia terminów, uwzględniającego realia życiowe, należy traktować jako gwarancję korzystania z praw wyborczych. Priorytetem jest przy tym służebna rola prawa względem wyborców, którzy – dla pełnej realizacji swojego prawa określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP – powinni w jak największym stopniu mieć zapewnioną możliwość wyrażania swojej woli poprzez wybór spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów. W analizowanym przypadku śmierci kandydata w ostatnim dniu umożliwiającym zamienne zgłoszenie nowego kandydata, literalna interpretacja art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego połączona z autonomicznym postrzeganiem pojęcia terminu zastosowanego w ww. przepisach ustawy w pełni realizuje powyższe cele.

Wszystko to prowadzi do konkluzji, że kandydatura M. K. na senatora została zarejestrowana w przewidzianym prawem terminie.

Z tych względów, na podstawie art. 242 § 1 i § 2 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r.

## I NSW 99/19

Teza:

**Termin, o którym mowa w art. 241 § 1 k.wyb. jest w tym przepisie oznaczony zarówno poprzez określenie jego początku, jak i końca, a zastrzeżenie o jego dochowaniu w związku z nadaniem protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, także musi być odniesione do całego okresu biegu terminu. Zawarty w art. 241 § 1 k.wyb. zwrot „(…) jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego" oznacza więc, że ustawodawca uznaje nadanie protestu w polskiej placówce pocztowej za równorzędny, alternatywny, sposób jego wniesienia względem złożenia bezpośrednio w Sądzie Najwyższym. To z kolei powoduje, że dla oceny, czy protest został wniesiony w terminie znaczenie ma uwzględnienie daty właściwej dla wybranego przez składającego protest sposobu jego wniesienia. Jeżeli zatem wnoszący protest decyduje się na złożenie go bezpośrednio w Sądzie Najwyższym, ocena tego, czy protest jest złożony w terminie następuje przez pryzmat daty wniesienia bezpośrednio do Sądu Najwyższego. W sytuacji natomiast, gdy wniesienie protestu następuje za pośrednictwem polskiej placówki operatora pocztowego, ocena dochowania terminu następuje wyłącznie w kontekście daty stempla pocztowego placówki nadawczej.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec (przewodniczący)
SSN Marek Siwek (sprawozdawca)
SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestu S. M.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

z udziałem: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w (…), Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 14 października 2019 r. S. M. wniósł protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. Sformułowany w proteście zarzut dotyczy zaistnienia rozbieżności pomiędzy ilością procentową oddanych na listę (…) głosów, a ilością uzyskanych przez tę listę mandatów, bowiem 43% poparcie dało (…) większość w Sejmie, mimo iż wielkość poparcia dla tej listy nie stanowi większości procentowej – wnoszący protest podsumował, że „53% nie wygrywa, a 43% wygrywa". S. M. podniósł również zarzut braku niezależnych od Państwowej Komisji Wyborczej „opiekunów wyborczych" oraz brak listy nr (…) dla Emerytów. Wobec powyższego wniósł o przeprowadzenie ponownych wyborów.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z 24 października 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Wskazał, że z art. 241 § 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684 i 1504; dalej: k.wyb.) wynika, że protest przeciwko ważności wyborów wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wyniku wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą. Natomiast obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r. zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 15 października 2019 r. Protest wyborczy S. M. został wniesiony w dniu 14 października 2019 r., tj. przed dniem opublikowania wyników wyborów. Protest został zatem złożony przedwcześnie i nie spełnia warunków formalnych określonych w art. 241 § 1 k.wyb.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w (…) pismem z dnia 28 października 2019 r. również wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Wskazał, że protest ten nie spełnia warunków określonych w art. 241 § 1 i § 3 k.wyb. Podniósł, że dane zawarte w piśmie S. M. w bardzo dużym stopniu uzasadniają przypuszczenie, że protest został wniesiony przed ogłoszeniem przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w formie obwieszczenia wyników wyborów do Sejmu, a zatem przed określonym w art. 241 § 1 k.wyb. terminem. Ponadto wnoszący protest nie wskazał wprost powodów wniesienia protestu, ani konkretnych zarzutów, jak również tego, czy kwestionuje wybory w konkretnym okręgu wyborczym, czy też we wszystkich okręgach.

Ponadto Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w (…), odnosząc się do zarzutu braku niezależnych od Państwowej Komisji Wyborczej „opiekunów wyborczych", wskazał, że nie mieści się on w kategorii zarzutów, o których stanowi art. 82 § 1 k.wyb. Ustosunkowując się zaś do zarzutu dotyczącego rozłożenia liczby mandatów w stosunku do wielkości procentowego poparcia list, zauważył, że wnoszący protest nie wskazał naruszonych w ten sposób przepisów. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w (…) wyjaśnił, że podział mandatów do Sejmu w polskim prawie wyborczym został oparty na tzw. metodzie d'Hondta, której zastosowanie sprawia, że procent uzyskanych przez daną listę mandatów w wyborach nie musi odpowiadać procentowi głosów oddanych na nią przez wyborców.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Ko-

deksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Nadto, w myśl art. 241 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego. Nie ulega więc wątpliwości, że warunkiem z art. 241 § 1 k.wyb. jest wniesienie protestu wyborczego dopiero po ogłoszeniu wyników wyborów we wskazanym w tym przepisie dzienniku urzędowym.

Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 14 października 2019 r. wydała wprawdzie obwieszczenie o wyniku wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, jednak zostało ono opublikowane w Dzienniku Ustaw z 15 października 2019 r., pod pozycją 1955. Oznacza to, że protest wyborczy można było złożyć dopiero po tym dniu. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdzie wskazywano niejednokrotnie, że niedochowanie terminu określonego w art. 241 § 1 k.wyb. następuje nie tylko wówczas, gdy protest zostaje wniesiony po jego upływie, ale także wtedy, gdy jego wniesienie następuje jeszcze przed dniem, od którego zaczyna bieg ustawowy termin do jego wniesienia (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 20 września 2011 r., III SW 12/11, z 17 czerwca 2014 r., III SW 21/14).

Termin, o którym mowa w art. 241 § 1 k.wyb. jest w tym przepisie oznaczony zarówno poprzez określenie jego początku, jak i końca, a zastrzeżenie o jego dochowaniu w związku z nadaniem protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, także musi być odniesione do całego okresu biegu terminu. Zawarty w art. 241 § 1 k.wyb. zwrot „(…) jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego" oznacza więc, że ustawodawca uznaje nadanie protestu w polskiej placówce pocztowej za równorzędny, alternatywny, sposób jego wniesienia względem złożenia bezpośrednio w Sądzie Najwyższym. To z kolei powoduje, że dla oceny, czy protest został wniesiony w terminie znaczenie ma uwzględnienie daty właściwej dla wybranego przez składającego protest sposobu jego wniesienia. Jeżeli zatem wnoszący protest decyduje się na złożenie go bezpośrednio w Sądzie Najwyższym, ocena tego, czy protest jest złożony w terminie następuje przez pryzmat daty wniesienia bezpośrednio do Sądu Najwyższego. W sytuacji natomiast, gdy wniesienie protestu następuje za pośrednictwem polskiej placówki operatora pocztowego, ocena dochowania terminu następuje wyłącznie w kontekście daty stempla pocztowego placówki nadawczej. Za tym stanowiskiem przemawia nie tylko wykładnia językowa, ale również funkcjonalna – istotą wniesienia protestu wyborczego jest kwestionowanie w całości lub w części obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku wyborów. Oczywiste jest natomiast, że nie można tego wyniku kontestować, nie znając treści obwieszczenia. W tym stanie rzeczy należy uznać, iż protest złożony w polskiej placówce operatora pocztowego przed ogłoszeniem wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą, jest wniesiony z uchybieniem terminu nawet wówczas, gdy wpłynął do Sądu Najwyższego po tym ogłoszeniu, a przed upływem siedmiu dni od ogłoszenia.

Z pieczęci nadawczej Urzędu Pocztowego znajdującej się na kopercie zawierającej protest S. M. wynika, że protest ten został nadany, a więc wniesiony w dniu 14 października 2019 r. W tym stanie rzeczy w niniejszej sprawie nie został spełniony warunek formalny

określony w art. 241 § 1 k.wyb., związany z dochowaniem terminu do wniesienia protestu. Okoliczność ta, zgodnie z treścią art. 243 § 1 k.wyb. powoduje konieczność pozostawienia protestu S. M. bez dalszego biegu.

Należy także odnotować, iż powodem pozostawienia protestu bez dalszego biegu w niniejszej sprawie jest także brak spełnienia wymogu z art. 241 § 3 k.wyb. Według regulacji zawartej w tym przepisie wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Treść wniesionego protestu nie pozostawia natomiast wątpliwości, że nie ma w nim ani zarzutów popełnienia wskazanych wyżej przestępstw, ani popełnienia określonych w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. deliktów wyborczych. Można natomiast przyjąć, że wnoszący protest kwestionuje ustawową metodę określenia podziału mandatów w Sejmie, co przecież nie może mieć miejsca w trybie protestu wyborczego. Nie wiadomo również, czego miałby dotyczyć zarzut tego, że „nie ma opiekunów wyborczych niezależnych od PKW". Taka konstatacja w sposób oczywisty nie może być uznana za konkretny zarzut dotyczący przebiegu wyborów parlamentarnych, które miały miejsce w dniu 13 października 2019 r.

Z tych względów, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r.

## I NSW 130/19

Teza:

**Nie jest wykluczone ustalenie tożsamości wyborcy przebywającego w areszcie śledczym na podstawie wewnętrznej karty identyfikacyjnej. Taka weryfikacja odbywa się nie tylko na podstawie zamieszczonej na niej fotografii, ale również danych osobowych (imię, nazwisko, data urodzenia), porównywanych z informacjami zawartymi w wykazie wyborców przebywających w areszcie śledczym, w którym utworzono obwód głosowania.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Jacek Widło
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego D. P.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r.

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w (…), Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 listopada 2019 r.

postanawia:

**wyrazić opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 15 października 2019 r. D. P. (dalej: Skarżący) wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. Jako podstawę powyższego protestu Skarżący wskazał, że osadzeni w Areszcie Śledczym w (…) nie otrzymali uprzednio swoich dowodów osobistych w celu pobrania kart do głosowania. Weryfikacja tożsamości wyborców miała miejsce w oparciu o tzw. celówkę, czyli „«legitymacje» wewnątrzwięzienną, którą Służba Więzienna drukuje do celów identyfikacji osadzonych" (pisownia oryginalna). W opinii Skarżącego nie stanowiła ona tymczasem dokumentu w rozumieniu ustawy. Nie zawierała numeru PESEL osadzonego, a jedynie jego zdjęcie, imię, nazwisko oraz datę urodzenia.

Pismem z dnia 28 października Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że protest wniesiony przez Skarżącego jest bezzasadny.

W piśmie z dnia 29 października 2019 r. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w (…) stwierdził, że okoliczności podnoszone przez Skarżącego nie stanowiły naruszenia przepisów i nie miały wpływu na wynik wyborów.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 28 października 2019 r. wyraził pogląd o zasadności pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy, a także pełnomocnikowi komitetu wyborczego, przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach określonych w ustawie. Zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z przepisem art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborów określonej osoby może być wniesiony protest 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) naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W niniejszej sprawie, Skarżący zarzuca wystąpienie drugiej z przedstawionych przyczyn wniesienia protestu wyborczego. Jego zdaniem doszło do nieprawidłowości w zakresie głosowania, z uwagi na weryfikację tożsamości wyborców – osadzonych w Areszcie Śledczym w (…) na podstawie innego dokumentu niż dowód osobisty.

Podniesiony zarzut uznać należy za bezzasadny.

Zgodnie z przepisem art. 52 § 1 k.wyb., przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości. Ustawodawca nie wymaga tym samym, aby tożsamość wyborcy mogła zostać potwierdzona wyłącznie na podstawie dowodu osobistego. Stanowisko to znajduje również potwierdzenie w pkt. 38 ppkt 1 uchwały nr 210/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. Zgodnie z jego treścią, przed wydaniem kart do głosowania komisja sprawdza tożsamość wyborcy na podstawie dowodu osobistego lub każdego innego dokumentu z fotografią, pod warunkiem że ustalenie tożsamości wyborcy na jego podstawie nie budzi wątpliwości (art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego); wyborca może zatem okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem (np. paszport, prawo jazdy, legitymacja studencka), w tym również dokument, który utracił ważność, pod warunkiem że ustalenie tożsamości na jego podstawie nie budzi wątpliwości. W analogiczny sposób wypowiadał się także dotychczas Sąd Najwyższy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2019 r., I NSW 15/19). Nie jest zatem wykluczone ustalenie tożsamości wyborcy przebywającego w areszcie śledczym na podstawie wewnętrznej karty identyfikacyjnej. Taka weryfikacja odbywa się nie tylko na podstawie zamieszczonej na niej fotografii, ale również danych osobowych (imię, nazwisko, data urodzenia), porównywanych z informacjami zawartymi w wykazie wyborców przebywających w areszcie śledczym, w którym utworzono

obwód głosowania (dane te określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców, Dz.U. z 2015 r., poz. 5). Nie jest do tego konieczne porównanie serii i numeru dowodu osobistego czy numeru PESEL. Skarżący miał więc możliwość oddania głosu na podstawie dokumentu określonego w piśmie jako tzw. celówka.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 242 § 1 k.wyb. orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r.

## I NSW 143/19

Tezy:

**1. Śmierć kandydata na senatora w terminie wskazanym w art. 265a k.wyb. nie została sprecyzowana jako warunek ewentualnego zastosowania art. 9 § 2 k.wyb. Nie określono odrębnie terminu zgonu kandydata i terminu zgłoszenia nowego kandydata. Oznacza to, że z prawidłowym zastosowaniem ww. przepisu mamy do czynienia również w sytuacji, gdy kandydat umiera najpóźniej w 13. dniu przed wyborami i dochodzi do rejestracji nowego kandydata w tym samym dniu.**

**2. Podstawowym i nadrzędnym celem wprowadzenia do Kodeksu wyborczego przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów w wyborach było umożliwienie organom sprawnego zorganizowania wyborów, a wyborcom poznania kandydatów. Wyborcy w jak największym stopniu powinni mieć zapewnioną możliwość wyrażania swojej woli poprzez wybór spośród zgłoszonych kandydatów. W analizowanym przypadku śmierci kandydata w ostatnim dniu umożliwiającym zamienne zgłoszenie nowego kandydata, przedstawione rozumienie art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. w pełni realizuje wskazane cele. Nie utrudnia też organom sprawnego przeprowadzenia wyborów. Wykładnia wskazanych przepisów Kodeksu wyborczego winna prowadzić do rekonstrukcji normy, której treść uwzględnia regulację art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, a także charakter prawa wyborczego i wynikające z Konstytucji RP zasady ustrojowe.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Adam Redzik (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (…)

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w (…), Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 listopada 2019 r.

postanawia:

**wydać opinię, że protest jest bezzasadny.**

## UZASADNIENIE

I.

G. W. (dalej: wnoszący protest), działając jako pełnomocnik wyborczy Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (…) (dalej: KKW (…)), 22 października 2019 r. wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu, które zostały przeprowadzone 13 października 2019 r. w okręgu nr (…) oraz przeciwko wyborowi M. K. na senatora z tego okręgu.

Protest w głównej mierze opiera się na zarzucie niewłaściwego obliczenia przez Okręgową Komisję Wyborczą (dalej: OKW) w (…) terminów na podjęcie czynności wyborczych w związku ze śmiercią K. M. (kandydata na senatora z okręgu nr (…)), która miała miejsce 30 września 2019 r. Wnoszący protest sformułował zarzuty naruszenia następujących przepisów Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.):

1. art. 265a *in principio* w zw. z art. 222 § 1–2 i art. 9 § 2 k.wyb. poprzez zawiadomienie przez OKW w (…), w 13. dniu przed dniem wyborów (tj. 30 września 2019 r.), pełnomocnika Komitetu Wyborczego (…) (dalej: KW (…)) o możliwości zgłoszenia nowego kandydata na senatora z uwagi na skreślenie kandydata K. M.;
2. art. 265a *in fine* w zw. z art. 222 § 1–2 i art. 9 § 2 k.wyb. poprzez przyjęcie przez OKW w (…) zgłoszenia, od pełnomocnika KW (…), kandydata na senatora M. K., a następnie zarejestrowanie go jako kandydata w 13. dniu przed dniem wyborów (tj. 30 września 2019 r.);
3. art. 266 w zw. z art. 267 k.wyb. poprzez zarządzenie przez OKW w (…) wydrukowania kart do głosowania, na których umieszczono nazwisko M. K. i przekazanie takich kart obwodowym komisjom wyborczym w sytuacji, gdy M. K. nie został prawidłowo zarejestrowany jako kandydat na senatora w tym okręgu.

Zdaniem wnoszącego protest w wyniku wykładni art. 265a k.wyb. należy przyjąć, że w sytuacji, gdy kandydat na senatora zmarł w okresie krótszym niż 15 dni przed dniem wyborów, OKW co prawda jest zobowiązana do wydania uchwały o skreśleniu jego nazwiska, jednak nie ma uprawnienia do zawiadomienia osoby zgłaszającej kandydata o możliwości zgłoszenia nowego. Nawet gdyby doszło do takiego zawiadomienia, osoba zgłaszająca kandydata nie może zgłosić nowego z uwagi na upływ terminu określonego we wspomnianym przepisie k.wyb.

Według wnoszącego protest nie ma w tym przypadku znaczenia art. 9 § 2 k.wyb., gdyż w razie śmierci kandydata w okresie krótszym niż 15 dni przed dniem wyborów, termin na zawiadomienie osoby zgłaszającej kandydata i na zgłoszenie nowego nie mógł rozpocząć biegu. Możliwość zastosowania art. 9 § 2 k.wyb. mogłaby mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdyby śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów.

Wnoszący protest podniósł, że wymienione naruszenia k.wyb. miały wpływ na wynik wyborów, ponieważ w ich wyniku umożliwiono wyborcom oddanie głosu na osobę niebędącą skutecznie zgłoszonym kandydatem, a ostatecznie kandydat ten został wybrany na senatora.

II.

Spośród uczestników postępowania w sprawie stanowiska przedstawili Przewodniczący OKW w (…) oraz Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW).

W piśmie z 28 października 2019 r. Przewodniczący OKW w (…) wskazał, że wniesiony protest jest niezasadny i podniósł, że art. 265a k.wyb. reguluje wyłącznie termin zgłoszenia nowego kandydata, natomiast k.wyb. w żadnym miejscu nie odnosi się do terminu, w którym ma wystąpić przesłanka do skreślenia dotychczasowego kandydata.

Ponadto Przewodniczący OKW powołał się na treść pkt. VI.2 wytycznych PKW 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 zrządzonych na dzień 13 października 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały PKW nr 85/2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r. (M.P. 2019 poz. 832), który stanowi, że „Jeżeli skreślenie kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci, komisja zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 13. dniu przed dniem wyborów (art. 265a w związku z art. 9 § 2), tj. do dnia 30 września 2019 r.; zgłoszenie nowego kandydata nie wymaga poparcia podpisami wyborców (art. 265a)".

Przewodniczący OKW podkreślił, że celem wprowadzenia do k.wyb. przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów jest umożliwienie organom wyborczym sprawnego zorganizowania wyborów, a wyborcom poznania kandydatów. W związku z powyższym, w razie zaistnienia wątpliwości co do wykładni regulujących tę kwestię przepisów, należy je interpretować w sposób pozwalający społeczeństwu na możliwie najbliższe rzeczywistości wyrażenie woli poprzez wybór spośród wszystkich zgłaszających się kandydatów, bez stosowania ograniczeń, jeżeli nie są one jednoznacznie sformułowane w przepisach.

W piśmie z 28 października 2019 r. Przewodniczący PKW wyraził opinię, że zarzut protestu jest bezzasadny. W zakresie treści art. 265a k.wyb. oraz pkt. VI.2 wskazanych wyżej Wytycznych PKW przedstawił stanowisko zbieżne z przytoczonym stanowiskiem Przewodniczącego OKW w (…).

Ponadto Przewodniczący PKW wskazał, że z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, którą dodano art. 265a k.wyb., wynika, że intencją projektodawcy było, aby w przypadku śmierci zarejestrowanego już kandydata na senatora, komitet wyborczy mógł zgłosić nowego kandydata bez konieczności zbierania podpisów. W uzasadnieniu projektu nie wiązano uprawnienia do zgłoszenia nowego kandydata z terminem śmierci dotychczasowego kandydata. Zdaniem Przewodniczącego PKW przyjęcie takiej interpretacji art. 265a k.wyb., że zgłoszenie nowego kandydata byłoby możliwe w 13. dniu przed wyborami (w zw. z zastosowaniem art. 9 § 2 k.wyb.) tylko pod warunkiem śmierci dotychczasowego kandydata najpóźniej w 15. dniu przed wyborami, byłoby wbrew intencji ustawodawcy.

Przewodniczący PKW zwrócił też uwagę na to, że w przypadku okręgu wyborczego, w którym dwóch kandydatów zmarłoby, z tym, że jeden na więcej niż 14 dni przed wyborami, a drugi na 13 dni przed wyborami, przyjęcie interpretacji przedstawionej w proteście oznaczałoby, że komitet, który zgłosił pierwszego kandydata miałby możliwość zgłoszenia nowego w 13. dniu przed wyborami, a drugi nie mógłby skorzystać z tego uprawnienia. Byłoby to nierówne traktowanie w takiej samej sytuacji. Przy tym w okręgu wyborczym nr (…) w wyborach do Senatu OKW w (…) 24 września 2019 r. skreśliła zarejestrowanego kandydata zgłoszonego przez Komitet Wyborczy Samoobrona i zawiadomiła pełnomocnika wyborczego tego komitetu o możliwości zgłoszenia nowego kandydata w terminie do 30 września 2019 r.

W opinii Przewodniczącego PKW analizowane ograniczenie terminu na zgłoszenie kandydata do 13. dnia przed dniem wyborów wynika jedynie z konieczności wykonania innych czynności wyborczych, w tym przede wszystkim rozplakatowania obwieszczenia OKW o zarejestrowanych listach kandydatów – najpóźniej w 10. dniu przed dniem wyborów (art. 221 § 2 k.wyb.), a także z konieczności przygotowania i przekazania wyborcom

pakietów wyborczych zawierających karty do głosowania – nie później niż na 7 dni przed dniem wyborów (art. 53e § 1 k.wyb.).

Według Przewodniczącego PKW, gdyby przyjąć interpretację wnoszącego protest, to należałoby – wbrew dotychczasowej praktyce – zabronić komitetom wyborczym wyborców zbierania podpisów poparcia dla ich utworzenia w ostatnią niedzielę i poniedziałek (tj. po upływie terminu, o którym mowa w art. 204 § 6 k.wyb.) oraz odmówić przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców, który w taki sposób zbierał podpisy.

Prokurator Generalny, któremu prawidłowo doręczono protest, nie przedstawił swojego stanowiska w sprawie.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów lub wyborowi określonej osoby może być 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 lub z powodu naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wskazał na konieczność szerokiej interpretacji pojęcia „przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów". Z pewnością „dotyczą" głosowania przepisy, które wprost odnoszą się do głosowania, jako określonej czynności procesu wyborczego. Jednak „dotyczyć" – zgodnie z sensem językowym – znaczy to samo co „odnosić się do czegoś" albo „mieć z czymś związek". Wobec tego do głosowania odnoszą się (i na pewno mają związek z głosowaniem) także przepisy k.wyb. określające np. prawa wyborcze, obwody głosowania, czy przepisy regulujące zgłaszanie kandydatów na posłów. Sąd Najwyższy wskazał, że od prawidłowego zastosowania procedury zgłaszania kandydatów zależy lub może zależeć realizacja przepisów określających prawo wybierania skonkretyzowane ostatecznie w kartach do głosowania, będących bezpośrednim środkiem głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 listopada 2011 r., III SW 85/11; także uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12).

Kierując się tym sposobem interpretacji art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., należy stwierdzić, że zarzuty sformułowane w rozpoznawanym proteście mieszczą się w zakresie podstaw protestu wyborczego wskazanych w ww. przepisie.

Zarzuty protestu koncentrują się wokół art. 265a k.wyb., według którego, jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 222 § 1 k.wyb. skreślenie nazwiska kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci, komisja zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów. W takim przypadku przepisu art. 265 § 1 k.wyb. nie stosuje się. Należy wskazać, że przepis ten – jeśli chodzi o termin – reguluje jedynie kwestię zgłoszenia nowego kandydata w razie śmierci dotychczasowego. Przyjąć należy, że jego *ratio* jest uporządkowanie czynności wynikających z kalendarza wyborczego, które przedstawiła w swoim stanowisku PKW.

Dokonując oceny prawnej podniesionych zarzutów, nie można nie odnieść się do przepisów wstępnych (części ogólnej) k.wyb., a nade wszystko do art. 9 § 2 k.wyb. Stanowi on, że jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w k.wyb. przypada na sobotę albo na dzień

ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. W niniejszej sprawie 15. dzień przed dniem wyborów przypadał 28 września 2019 r. (sobota). Dlatego też, zgodnie z ww. przepisem, termin zgłoszenia nowego kandydata upływał 30 września 2019 r. (poniedziałek) i dotyczył wszystkich komitetów wyborczych, wszystkich osób zgłaszających.

Zdaniem Sądu Najwyższego interpretacja wnoszącego protest nie znajduje uzasadnienia w przytoczonych przepisach prawa. Dla prawidłowego zastosowania art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. nie jest bowiem niezbędne „otwarcie" terminu przez zgon kandydata na senatora najpóźniej w 15. dniu poprzedzającym wybory. Gdyby takie było założenie ustawodawcy, analizowany przepis zostałby skonstruowany tak, aby termin dokonania czynności zgłoszenia nowego kandydata związany został z przypadającą uprzednio datą śmierci kandydata na senatora (tj. pod warunkiem, że śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15. dniu przed wyborami). Tymczasem w przepisie art. 265a zd. 2 k.wyb. mowa jest jedynie o zgłoszeniu, które powinno być dokonane najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów, natomiast na podstawie art. 9 § 2 k.wyb. jeśli dzień ten przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Śmierć kandydata na senatora w terminie wskazanym w art. 265a k.wyb. nie została sprecyzowana jako warunek ewentualnego zastosowania art. 9 § 2 k.wyb. Nie określono odrębnie terminu zgonu kandydata i terminu zgłoszenia nowego kandydata. Oznacza to, że z prawidłowym zastosowaniem ww. przepisu mamy do czynienia również w sytuacji, gdy kandydat umiera najpóźniej w 13. dniu przed wyborami i dochodzi do rejestracji nowego kandydata w tym samym dniu.

Termin określony w art. 265a k.wyb. zarówno w wymiarze podstawowym (do 15. dnia przed wyborami), jak też w wymiarze zmodyfikowanym zastosowaniem art. 9 § 2 k.wyb., rozumiany jest jako moment, do którego musi nastąpić zdarzenie w postaci rejestracji kandydata. Warunkiem rejestracji jest zgon dotychczasowego kandydata i złożenie wniosku we wskazanym terminie. Zgon dotychczasowego kandydata może nastąpić w tym samym dniu, w którym zgłoszony zostaje nowy kandydat, istotne jest jedynie, by nastąpiło to najpóźniej w 13. dniu poprzedzającym wybory. Analizowany termin nie jest w rozumieniu k.wyb. odcinkiem czasu, którego bieg otwierałoby zdarzenie faktyczne. Wobec istnienia reguł szczególnych – wynikających z przytoczonych przepisów k.wyb. – do terminu określonego w art. 265a k.wyb. nie znajdują zastosowania ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu. Jak wskazał w swoim stanowisku Przewodniczący PKW, takie autonomiczne rozumienie terminu i jego przedłużenia wynikającego z art. 9 § 2 k.wyb. utrwalone jest w praktyce wyborczej.

Należy podkreślić, że rezultatów przedstawionej interpretacji literalnej art. 256a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. nie zmieniają rezultaty wykładni systemowej, a przede wszystkim celowościowej. Podstawowym i nadrzędnym celem wprowadzenia do k.wyb. przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów w wyborach było umożliwienie organom sprawnego zorganizowania wyborów, a wyborcom poznania kandydatów. Wyborcy w jak największym stopniu powinni mieć zapewnioną możliwość wyrażania swojej woli poprzez wybór spośród zgłoszonych kandydatów. W analizowanym przypadku śmierci kandydata w ostatnim dniu umożliwiającym zamienne zgłoszenie nowego kandydata, przedstawione rozumienie art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. w pełni realizuje wskazane cele. Nie utrudnia też organom sprawnego przeprowadzenia wyborów. Wykładnia wskazanych przepisów k.wyb. winna prowadzić do rekonstrukcji normy, której treść uwzględnia regulację art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także charakter prawa wyborczego i wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady ustrojowe.

W świetle powyższego, na podstawie art. 242 § 1 i § 2 w zw. z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r.

## I NSW 145/19

Tezy:

**1. Uwzględniając reguły wykładni językowej można przyjąć, iż przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. może być popełnione poprzez takie zachowanie, które utrudnia, w jakikolwiek sposób zakłóca osobie posiadającej czynne prawo wyborcze w realizacji tego prawa, a więc w swobodnym oddaniu głosu w trakcie wyborów.**

**2. Zestawienie elementów podmiotowych i przedmiotowych rozważanego przestępstwa prowadzi do wniosku, że czynność przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, skoro istota zachowania polegającego na przeszkadzaniu sprowadza się do zakłócenia swobody uprawnionej osoby w realizacji tego aktu.**

**3. Działalność informacyjna mediów, także telewizji publicznej, w okresie przedwyborczym, nawet jeżeli w ocenie wnoszącej protest narusza zasady obiektywizmu, pluralizmu w zakresie przedstawiania różnych poglądów i stanowisk oraz negatywnie wpływa na kształtowanie opinii publicznej, czy wręcz stanowi „uprawianie polityki", nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu z art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi bowiem zakłócenia, czy jakiejkolwiek negatywnej ingerencji w prawo do swobodnego oddania głosu w wyborach przez określonego wyborcę czy wyborców, a do tego musiałoby się sprowadzać przeszkadzanie, o którym mowa w powołanym przepisie.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Adam Redzik
SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego M. W.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2019 r. M. W. wniosła protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r. we wszystkich okręgach. Wnosząca protest podniosła zarzut dopuszczenia się przez osoby odpowiedzialne w (…) S.A. za przygotowanie i prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu RP, przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 249 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1950; dalej: k.k.), mającego wpływ na wynik wyborów. Wnosząca protest wskazała, że przestępstwo to polegało na przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu praw do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych, tj. (…) S.A. Komitetu Wyborczego (…), przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych.

W uzasadnieniu protestu M. W. podniosła, że sposób przedstawienia informacji w programie „(…)" nie tylko w okresie kampanii wyborczej, ale także w ramach komentowania bieżących wydarzeń jest niezgodny z zasadą pluralizmu oraz bezstronności. Wskazany program informacyjny prezentował bowiem głównie Komitet wyborczy (…), czyniąc to w sposób pozytywny, natomiast pozostałe komitety wyborcze przedstawiane były w zdecydowanej mniejszości, a ponadto w niekorzystnym świetle. Zdaniem wnoszącej protest, jako że przekaz nadawcy publicznego dla części obywateli stanowi jedyne źródło wiedzy dotyczącej wydarzeń społeczno-politycznych, miał on wpływ na decyzje wyborcze tej części społeczeństwa. M. W. dalej podniosła, że nadawca publiczny wbrew swoim obowiązkom ustawowym przedstawiał przekaz ukierunkowany tylko na jeden Komitet wyborczy, dyskredytując jego oponentów politycznych. Taki sposób redagowania informacji oraz ich przedstawiania w programach emitowanych na antenie (…) S.A., zawężał pole wyboru odbiorcom, w zasadzie do jednej opcji politycznej, przy dyskryminowaniu pozostałych.

Wnosząca protest jako dowody na zasadność podniesionego zarzutu wskazała artykuły prasowe oraz informację prasową Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE), a także wypowiedź ambasadora Jana Petersena Szefa Misji Obserwacji Wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

M. W. wniosła o zwrócenie się do (…) S.A. o zabezpieczenie i przekazanie do Sądu Najwyższego pełnego zapisu wszystkich programów informacyjnych, w tym całości nagrań programów: „(…)", „(…)" i „(…)" oraz całości emisji prowadzonej w stacji (…), na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez (…) S.A. na prezentacje poszczególnych Komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu RP w 2019 r. oraz sposobu przedstawienia poszczególnych Komitetów wyborczych.

Ponadto M. W. wniosła o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu monitoringu aktywności mediów na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez (…) S.A. na prezentacje poszczególnych Komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu RP w 2019 r. oraz sposobu przedstawienia poszczególnych Komitetów wyborczych, a także w celu ustalenia czy prezentowanie przez publicznego nadawcę w swoich programach głównie Komitetu wyborczego (…) mogło mieć wpływ na decyzje wyborcze obywateli podejmowane 13 października 2019 r. w wyborach do Sejmu RP.

Wnosząca protest wskazała, że za agitację wyborczą należy uznać prezentowanie w materiałach informacyjnych (…) S.A. w pozytywnym świetle głównie Komitetu partii rządzącej, przy jednoczesnym pomijaniu lub też negatywnym przedstawianiu pozostałych

komitetów. Podkreśliła, że nadawca publiczny działając w ten sposób dopuścił się naruszenia zasad przydziału i publikacji nieodpłatnego czasu antenowego przeznaczonego zgodnie z Kodeksem wyborczym na agitację wyborczą wszystkich Komitetów. Tym samym jeden z Komitetów wyborczych uzyskał przewagę nad pozostałymi, otrzymując bezpłatny czas antenowy przeznaczony na agitację wyborczą, co zdaniem wnoszącej protest miało wpływ na decyzje wyborcze. M. W. podniosła ponadto, że faworyzowanie partii rządzącej miało miejsce w programach (…) S.A. także w okresie przedwyborczym, zatem nadawca publiczny naruszał także zasadę dopuszczalnego czasu agitacji wyborczej.

M. W. podniosła również, że poprzez promocję wyłącznie jednej opcji politycznej, przy pomijaniu opozycji lub przedstawianiu jej w sposób negatywny, media publiczne wprowadziły w błąd potencjalnych wyborców, przez co mogły wpłynąć na podejmowane przez nich decyzje. Faktyczne wprowadzenie w błąd odbiorcy, skutkuje bowiem utrudnianiem swobodnego wykonywania mandatu.

Zastępca Prokuratora Generalnego w piśmie z dnia 30 października 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu. Odnosząc się do podniesionego w proteście zarzutu, podniósł, że wnosząca protest nie przedstawiła oraz nie wskazała dowodów z nim związanych.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z 28 października 2019 r. również wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Wskazał, że protest ten nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego. Zawiera on bowiem zarzuty, które nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego, gdyż nie mieszczą się one w katalogu zarzutów zawartych w art. 82 § 1 k.wyb.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Według regulacji zawartej w art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie zarzutów i dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 k.wyb.

O ile nie ulega wątpliwości, że wnosząca protest zawarła wskazanie dowodów, nie sposób uznać, że opisane w nim okoliczności mogą być uznane za realizujące znamiona przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Przepis ten penalizuje zachowanie polegające na przeszkadzaniu, m.in. przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Użyte w powołanym przepisie znamię czasownikowe polegające na przeszkadzaniu należy odczytywać według jego potocznego znaczenia. Przeszkadzać oznacza natomiast „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać" (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, t. II, s. 964). Artykuł 249 pkt 2 k.k. penalizujący jedno z przestępstw przeciwko wyborom i referendum, łączy wskazaną czynność przeszkadzania

ze swobodnym wykonywaniem m.in. prawa do głosowania, a więc z realizacją czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 10 k.wyb. Nie ulega natomiast kwestii, że prawo do głosowania materializuje się w akcie oddania głosu w trakcie wyborów. Uwzględniając zatem reguły wykładni językowej można przyjąć, iż przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. może być popełnione poprzez takie zachowanie, które utrudnia, w jakikolwiek sposób zakłóca osobie posiadającej czynne prawo wyborcze w realizacji tego prawa, a więc w swobodnym oddaniu głosu w trakcie wyborów. W piśmiennictwie wskazuje się, że przeszkadzanie w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania to ingerowanie w spokojny, prawem przewidziany tryb korzystania z przysługujących obywatelom praw związanych z wyborami i udziałem w referendum (zob. A. Pilch, M. Szewczyk [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. II, teza 4 do art. 249, WKP 2017), czy też podejmowanie rozmaitych czynności mających na celu utrudnienie realizacji praw wyborczych (zob. V. Konarska-Wrzosek, *Kodeks karny. Komentarz*, teza 2 do art. 249, WKP 2017). Zestawienie elementów podmiotowych i przedmiotowych rozważanego przestępstwa prowadzi do wniosku, że czynność przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, skoro istota zachowania polegającego na przeszkadzaniu sprowadza się do zakłócenia swobody uprawnionej osoby w realizacji tego aktu. Co istotne, przeszkadzanie ma być m.in. realizowane za pomocą podstępu, a więc wprowadzenia określonej osoby w błąd, bądź też wyzyskania takiego błędu.

Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że faworyzowanie w mediach publicznych, a ściślej w telewizji publicznej, komitetu wyborczego określonej partii politycznej w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu przeprowadzone 13 października 2019 r., do czego odwołuje się wnosząca protest, nie może być uznane za przeszkadzanie w swobodnym oddaniu głosu, a więc za zakłócanie tego aktu, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji. Z protestu nie wynika przecież, by wolność w zakresie swobodnego oddania głosu, choćby przez wnoszącą protest, została w jakikolwiek zakłócona; wynika z niego jedynie, że uważa ona, iż telewizja publiczna powinna w sposób bezstronny przedstawiać poglądy prezentowane przez różne komitety wyborcze, a nie być ukierunkowana na jedną opcję polityczną. Rzecz jednak w tym, że podniesiony zarzut sprowadza się do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką posiada ona zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r., poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji woli przez kogokolwiek, w rozważanym zakresie związanej ze swobodnym oddaniem głosu w wyborach do Sejmu i Senatu. Zwraca uwagę fakt, że wnosząca protest w niniejszej sprawie kwestionuje prawidłowość realizacji misji publicznej przez (…) nie tylko w okresie poprzedzającym wybory, ale także w ogóle. Wskazuje to tym bardziej, że w istocie przedmiotem rozważań we wniesionym proteście nie jest fakt popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k., ale działalność telewizji publicznej. Działalność informacyjna mediów, także telewizji publicznej, w okresie przedwyborczym, nawet jeżeli w ocenie wnoszącej protest narusza zasady obiektywizmu, pluralizmu w zakresie przedstawiania różnych poglądów i stanowisk oraz negatywnie wpływa na kształtowanie opinii publicznej, czy wręcz stanowi „uprawianie polityki", nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu z art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi bowiem zakłócenia, czy jakiejkolwiek negatywnej ingerencji w prawo do swobodnego oddania głosu w wyborach przez określonego wyborcę czy wyborców, a do tego musiałoby się sprowadzać przeszkadzanie, o którym mowa w powołanym przepisie. Należy także zwrócić uwagę, że skoro z treści protestu wynika

w istocie zarzut braku obiektywizmu w działalności telewizji publicznej, a tym samym swego rodzaju propagowanie jednej partii politycznej połączone z przedstawianiem innej w negatywnym świetle, to taka działalność, jeżeliby uznać, że miała miejsce, może być rozważana jedynie jako swego rodzaju agitacja wyborcza, o której mowa w art. 105 § 1 k.wyb. Takiego określenia używa zresztą wnosząca protest. Opisane w tym proteście postępowanie w kontekście ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności, mogłoby być rozważane jedynie w ramach wykroczenia stypizowanego art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., oczywiście przy założeniu realizacji pozostałych znamion przedmiotowych, o których mowa w tych przepisach. Jeżeli jednak ustawodawca uznał za celowe penalizowanie w ramach odpowiedzialności za wykroczenie z art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., zachowania polegającego na niedozwolonej agitacji wyborczej, w dodatku przy spełnieniu szczególnych warunków wskazanych w tych regulacjach, oczywiste jest, że zachowanie związane nawet z promowaniem określonych kandydatów, niespełniające warunków z art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., nie może być jednocześnie uznawane za przestępstwo przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu, o którym mowa w art. 249 pkt 2 k.k. Zupełnie nieracjonalne byłoby uznanie, że skoro sprawca czyni mniej, aniżeli przewidziano w przepisie typizującym wykroczenie, to odpowiada za przestępstwo. Należy zarazem przypomnieć, iż Sąd Najwyższy wskazywał już, że agitacja wyborcza nawet naruszająca ciszę wyborczą, może być uznana jedynie za wykroczenie z art. 498 k.wyb., a nie za przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15), a także, że nie może stanowić zarzutu protestu wyborczego zarzut naruszenia regulacji dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Wskazane względy prowadzą do wniosku, że negatywna ocena działalności medialnej telewizji publicznej w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne nie może być utożsamiana z faktem popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. z przywołanych wyżej powodów podniesiony w proteście zarzut nie mógł być uznany za zarzut popełnienia tego przestępstwa, a co za tym idzie, nie został spełniony wymóg formalny protestu wyborczego wskazany w art. 241 § 3 k.wyb. Sąd Najwyższy nie jest bowiem związany wskazaniem przez wnoszącego protest, że miało miejsce określone przez niego przestępstwo, ale opisem pewnego stanu, zdarzenia, co do którego jest uprawniony ocenić, czy stanowi ono przestępstwo i ewentualne jakie, spośród wskazanych w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb.

Ubocznie należy wskazać, że bezprzedmiotowe było odniesienie się do poczynionych w uzasadnieniu protestu wyborczego uwag w zakresie wyłączenia sędziów, gdyż protest ten nie zawiera formalnego wniosku o wyłączenie. Niniejsza sprawa jest natomiast sprawą z zakresu prawa publicznego, co nakłada na podmiot ją inicjujący szczególny obwiązek precyzji w wyrażaniu swojego stanowiska, które to stanowisko może dopiero uruchomić określone postępowanie. Skoro nie zostali wymienieni sędziowie podlegający wyłączeniu, ani nawet nie został złożony wniosek o wyłączenie, nie było podstaw do wszczęcia postępowania, którego przedmiotem miałoby być wyłączenie sędziów.

Uwzględniając powyższe, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w części dyspozytywnej postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r.

## I NSW 113/19

Teza:

**Swobodne wykonywanie prawa do głosowania wiąże się z oddawaniem głosu w określonym miejscu, w określony sposób i w określonym czasie. Przeszkadzanie w podejmowaniu takich działań może nastąpić w każdej sytuacji, w której wyborca nie będzie w stanie w spokojny, niezakłócony i przewidziany prawem sposób oddać swojego głosu w trakcie wyborów, a przez to nie będzie mógł swobodnie wykonywać, przysługujących mu, praw wyborczych. Zestawienie elementów podmiotowych i przedmiotowych rozważanego przestępstwa wskazuje, że czynność przeszkadzania w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, a przez to polegać na zakłóceniu swobodnego realizowania tego aktu. Istotne jest przy tym, że tak rozumiane „przeszkadzanie" ma być realizowane m.in. za pomocą podstępu. Ma więc polegać na wprowadzeniu określonej osoby w błąd, bądź też na wyzyskaniu błędu, pod którego wpływem pozostaje wyborca. To znaczy, że przestępstwo stypizowane w art. 249 pkt 2 k.k. nie dotyczy każdej czynności, którą można określić jako „przeszkadzanie", ale odnosi się wyłącznie do pewnej kategorii działań, które mają m.in. charakter podstępny.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (…) W. T.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. w okręgu wyborczym nr (…)

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w B., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 21 października 2019 r. W. T., działając jako pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego (…) (dalej: KW (…)), powołując się na art. 82 oraz art. 241 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: Kodeks wyborczy) złożył protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. w okręgu wyborczym nr (…).

Wnoszący protest zarzucał popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom określonego w art. 249 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2019, poz. 1950; dalej: k.k.), mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz naruszenie art. 111, art. 132 § 5 i art. 507 Kodeksu wyborczego mającego wpływ na wynik wyborów.

Uzasadniając swoje stanowisko wnoszący protest opisał działania Telewizji (…) S.A. (dalej: (…)), mające skutkować wprowadzeniem widzów (…) w błąd co do skali poparcia uzyskiwanego przez KW (…) w sondażach przedwyborczych. W jego ocenie Telewizja (…) dopuściła się „rażącego naruszenia prawa" publikując informacje sugerujące, że KW (…) osiąga wyniki poniżej progu wyborczego. Okoliczności przytaczane w proteście były przedmiotem postępowań sądowych inicjowanych przez wnoszącego protest, o czym świadczą załączone do protestu odpisy trzech postanowień Sądu Apelacyjnego w W. wydanych w trybie art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego w dniu: 2 października 2019 r. (sygn. (…)), 11 października 2019 r. (sygn. (…)) oraz 11 października 2019 r. (sygn. VI ACz (…)). Wnoszący protest wskazywał przy tym na brak wykonania prawomocnych orzeczeń sądowych przez Telewizję (…).

Wnoszący protest stwierdził, że rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji przez Telewizję (…) naruszyło art. 111 Kodeksu wyborczego. Wynikające z tego „obniżenie wyniku KW (…)" świadczyć ma o przekazaniu „wszystkim pozostałym komitetom wyborczym niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym", a zatem o naruszeniu art. 132 § 5 i art. 507 Kodeksu wyborczego. W proteście wskazano również, że wskutek działań (…) „kilka milionów wyborców uzyskało fałszywy obraz rzeczywistości", przez co osoby te nie mogły swobodnie wykonywać przysługującego im prawa wyborczego. To zaś – zdaniem wnoszącego protest – wskazywać ma na naruszenie art. 249 k.k. Mogło przy tym – z uwagi na poziom oglądalności programów informacyjnych Telwizji (…) – mieć wpływ na wynik wyborów w skali całego kraju.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW), przedstawiając stanowisko w przedmiocie protestu stwierdziła, że nie spełnia on wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego i w związku z tym powinien pozostać bez dalszego biegu. PKW wskazała, że działalność informacyjna nadawców radiowych i telewizyjnych oraz innych mediów, w tym również nadawców publicznych, nie może być podstawą do złożenia protestu wyborczego, a zarzuty zawarte w proteście KW (…) nie wypełniają żadnej z przesłanek wywiedzenia protestu wyborczego określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego.

Odpis protestu został prawidłowo doręczony Okręgowej Komisji Wyborczej w Bydgoszczy oraz Prokuratorowi Generalnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego, protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale

XXXI Kodeksu karnego, mającego dodatkowo wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub też z powodu naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, również o ile ma wpływ na wynik wyborów.

W myśl art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie tych elementów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego.

Okoliczności opisane w proteście pełnomocnika wyborczego KW (…) nie mogą być uznane za realizujące znamiona przestępstwa określonego w art. 249 k.k. Na wstępie należy podkreślić, że wskazując ogólnie na popełnienie przestępstwa, wnoszący protest nie wyjaśnił precyzyjnie, o jakie działania wyszczególnione w pkt. 1–4 protestu chodzi. Jedynie na podstawie opisu zarzutów przytaczanych w uzasadnieniu pisma można przyjąć, że protest dotyczyć ma przestępstwa ujętego w art. 249 pkt 2 k.k. oraz, że wnoszącemu protest chodzi ściślej o podstępne uniemożliwianie pewnej grupie wyborców wykonywania przysługującego im prawa do głosowania.

Mając na uwadze poczynione wyjaśnienie trzeba zaznaczyć, że użyte w art. 249 k.k. określenie „przeszkadzać" oznacza „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać" (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, t. II, s. 964). Tak rozumiane znamię czasownikowe odnosi się – na gruncie art. 249 pkt 2 k.k. – do działań, które utrudniają bądź uniemożliwiają wykonywanie czynności składających się na realizowanie prawa do głosowania, a więc możliwości wyrażenia woli poparcia kandydatów zgłoszonych w wyborach, jakie następuje w dniu głosowania z zachowaniem formy przewidzianej prawem. Z tych względów, swobodne wykonywanie prawa do głosowania wiąże się z oddawaniem głosu w określonym miejscu, w określony sposób i w określonym czasie. Przeszkadzanie w podejmowaniu takich działań może nastąpić w każdej sytuacji, w której wyborca nie będzie w stanie w spokojny, niezakłócony i przewidziany prawem sposób oddać swojego głosu w trakcie wyborów, a przez to nie będzie mógł swobodnie wykonywać, przysługujących mu, praw wyborczych. Zestawienie elementów podmiotowych i przedmiotowych rozważanego przestępstwa wskazuje, że czynność przeszkadzania w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, a przez to polegać na zakłóceniu swobodnego realizowania tego aktu. Istotne jest przy tym, że tak rozumiane „przeszkadzanie" ma być realizowane m.in. za pomocą podstępu. Ma więc polegać na wprowadzeniu określonej osoby w błąd, bądź też na wyzyskaniu błędu, pod którego wpływem pozostaje wyborca. To znaczy, że przestępstwo stypizowane w art. 249 pkt 2 k.k. nie dotyczy każdej czynności, którą można określić jako „przeszkadzanie", ale odnosi się wyłącznie do pewnej kategorii działań, które mają m.in. charakter podstępny.

Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że faworyzowanie w mediach publicznych, a ściślej w telewizji publicznej, komitetu wyborczego określonej partii politycznej w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu przeprowadzone w dniu 13 października 2019 r., do czego odwołuje się w proteście pełnomocnik wyborczy KW (…), nie może być uznane za wypełniające znamiona przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Audycje telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą bowiem zakłócać, utrudniać bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów, czyli po zakończeniu kampanii wyborczej. Zarzut ujęty w proteście wyborczym KW (…) sprowadza się do ostrej krytyki działalności telewizji publicznej z punktu widzenia jej ustawowych

zobowiązań do realizacji misji, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2019 r., poz. 361). Ewentualne naruszenie przez telewizję publiczną w okresie przedwyborczym zasad obiektywizmu lub pluralizmu może podlegać ocenie w odpowiednim postępowaniu przed Krajową Radą Radiofonii i Telewizji. Nie realizuje jednak – samo w sobie – znamion czynu określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi przez to przestępstwa należącego do kategorii wspomnianej w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Z tego względu protest pełnomocnika wyborczego KW (…) nie spełnia wymogów formalnych wynikających z art. 241 § 3 w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, co uzasadnia postanowienie o pozostawieniu go bez dalszego biegu.

Powyższe rozstrzygnięcie odnosi się także do tej części protestu pełnomocnika wyborczego KW (…), w której wskazywał on na naruszenie art. 111, art. 132 § 5 oraz art. 507 Kodeksu wyborczego. Dokonywana przez Sąd Najwyższy ocena protestu wyborczego może odnosić się wyłącznie do tych podstaw, jakie określa art. 82 Kodeksu wyborczego. Nie obejmuje zatem kontroli przestrzegania przepisów określających źródła i zasady finansowania komitetów wyborczych (art. 132 Kodeksu wyborczego) czy też stosowania zakazów ujętych w dziale IX Kodeksu wyborczego, zawierającym przepisy karne (m.in. art. 507 Kodeksu wyborczego). Podstawy protestu nie może także stanowić zarzut naruszenia tych przepisów Kodeksu wyborczego, które regulują zasady prowadzenia kampanii wyborczej oraz przewidują przeprowadzenie sądowej kontroli przestrzegania wprowadzonych w tym zakresie ograniczeń ustawowych (art. 111 Kodeksu wyborczego). Warto nadmienić, że wnoszący protest kilkukrotnie korzystał z postępowań wszczynanych w tym trybie. Nie może zatem ponownie – tym razem w trybie protestu wyborczego – domagać się ochrony prawnej, która została mu już udzielona. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się m.in. możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu. Okoliczność ta zaistniała w odniesieniu do protestu pełnomocnika wyborczego KW (…) i stanowi, oprócz powołanych uprzednio okoliczności, dodatkową podstawę pozostawienia tego protestu bez dalszego biegu.

Uwzględniając powyższe, na podstawie art. 243 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r.

## I NSW 121/19

Tezy:

**1. Protokół głosowania jest dokumentem urzędowym – a zatem zgodnie z art. 244 § 1 k.p.c. korzysta nie tylko z domniemania prawdziwości (autentyczności), ale także z domniemania zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone.**

**2. Zachodzi konieczność szerokiej interpretacji pojęcia „przepisów kodeksu dotyczących głosowania", o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., zgodnie z którą należy przyjąć, że protest można wnieść w przypadku szeroko pojętych czynności dotyczących głosowania, a głosowanie poprzedzających, jeżeli wyborcy nie przysługują inne możliwości ich zakwestionowania. Za takie przepisy należy uznać także przepisy traktujące o sposobie sporządzania spisu wyborców i wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania – skoro naruszenie tych przepisów może prowadzić do powstania nieprawidłowości w fazie głosowania.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Tomasz Demendecki
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego A. O. i J. O.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2019 r.

1. **co do zarzutów naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania wyraża opinię, że protest jest zasadny w odniesieniu do obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K., lecz stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów;**
2. **co do pozostałych zarzutów protestu wyraża opinię, że są one bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. A. O. i J. O. wnieśli protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej, które odbyły się w dniu 13 października 2019 r. w obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K. – formułując następujące zarzuty:

1. zarzut naruszenia art. 18 § 1 Kodeksu wyborczego, art. 26 § 10 Kodeksu wyborczego, art. 18 § 11 Kodeksu wyborczego oraz pkt. 39 ust. 1, 2, 3 i 5 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nr 210/2019 z dnia 2 września 2019 r. – poprzez nieprawidłowe sporządzenie spisu wyborców i wydanie osobom nieuprawnionym zaświadczeń o prawie do głosowania. Wnoszący protest podnieśli, że spis wyborców sporządzony przez gminę K. dla obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K. zawierał szereg osób, które jednocześnie dysponowały zaświadczeniami o prawie do głosowania – wszystkie osoby pracujące w tej komisji potwierdziły swoim podpisem zaistniałą sytuację w obu końcowych protokołach głosowania w pkt. IV „Uwagi i adnotacje".
2. zarzut dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom, określonych w art. 248 pkt 1 Kodeksu karnego oraz art. 248 pkt 2 Kodeksu karnego – w związku w wydawaniem zaświadczeń o prawie do głosowania osobom widniejącym jednocześnie na spisach wyborców.

Ponadto, wnoszący protest wskazali, że liczba głosujących za pomocą zaświadczenia o prawie do głosowania w gminie K. wzrosła o niemal 300% w porównaniu z wyborami do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonymi w maju 2019 r. – z 93 na 253 osoby.

Wobec powyższego, wnoszący protest zażądali unieważnienia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w 2019 r. w gminie K.

W odpowiedzi na protest Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej zauważył, że w protokołach głosowania w obwodzie nr (…) wniesiono uwagi, w których wskazano następujący zarzut: „jednoczesna obecność w spisie wyborców bez adnotacji o wykreśleniu i posiadanie zaświadczenia do głosowania – 17 przypadków. Jednoczesna obecność w spisie wyborców w obwodzie nr (…) i we własnym okręgu wyborczym – 3 przypadki". Łącznie odnotowano nieprawidłowości w przypadku 20 wyborców. Mając to na uwadze Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że jeżeli opisane sytuacje rzeczywiście miały miejsce, to zarzut podniesiony w proteście jest zasadny, lecz według oceny Komisji nie miało to wpływu na ważność wyborów.

W odpowiedzi na protest Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. wskazał, że z informacji uzyskanych z Urzędu Miasta i Gminy K. wynika, iż spis wyborców dla obwodu zamkniętego nr (…) w K. został sporządzony na podstawie przekazanego przez kierownika jednostki wykazu osób przebywających w dniu głosowania w (…) Szpital (…), ul. S. (…). Po przekazaniu wykazu osób i sporządzeniu spisu wyborców był on aktualizowany na bieżąco na podstawie otrzymanych zawiadomień od innych urzędów o pobraniu zaświadczenia o prawie do głosowania przez danego wyborcę. Ponadto, w trakcie pełnienia dyżuru w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy K. w dniu wyborów miały miejsce telefony od członków obwodowej komisji wyborczej nr (…) z informacją, że zdarzały się przypadki, iż osoba figurująca w spisie wyborców posiadała również zaświadczenie o prawie do głosowania. Członkowie obwodowej komisji wyborczej nr (…) poinformowali Urząd, że w takiej sytuacji zatrzymują zaświadczenie przedłożone przez wyborcę, aby uniemożliwić podwójne głosowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.) protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego

w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Wedle art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosowanie do art. 242 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie trzech sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Art. 242 § 2 k.wyb. przewiduje, że opinia, o której mowa w § 1, powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.

Art. 258 k.wyb. przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w dziale IV Kodeksu – „Wybory do Senatu" stosuje się odpowiednio przepisy działu III Kodeksu – „Wybory do Sejmu".

Rozpoznawany protest wyborczy należało uznać za zasadny w zakresie, w jakim zarzucono naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania – a to z następujących przyczyn.

Zgodnie z art. 29 § 1 k.wyb. spis wyborców w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 i 7 (tj. zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów – art. 12 § 4 k.wyb., oraz domach studenckich lub zespołach domów studenckich – art. 12 § 7 k.wyb.), sporządza się na podstawie wykazów osób, które będą w nich przebywać w dniu wyborów, z zastrzeżeniem § 2. Art. 29 § 3 k.wyb. nakłada na osobę kierującą daną jednostką obowiązek przekazania do urzędu gminy wykazów osób, które będą przebywać w tej jednostce w dniu wyborów, najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów.

Stosownie do art. 31 k.wyb. o dopisaniu lub wpisaniu do spisu wyborców osób, o których mowa w art. 29 § 1, niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały, a w przypadku osób stale zamieszkałych za granicą – konsula właściwego ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania za granicą.

Jak wynika z kolei z § 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r., poz. 5) kierujący zakładem, w którym utworzono obwód głosowania, powiadamia osoby objęte wykazem, że zostaną skreślone ze spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania i będą mogły głosować w wyborach wyłącznie w obwodzie głosowania utworzonym w zakładzie, a w innym obwodzie głosowania – po uprzednim uzyskaniu zaświadczenia o prawie do głosowania z urzędu gminy, na której terenie położony jest zakład.

Zgodnie z § 13 ust. 1 powołanego rozporządzenia ze spisu wyborców skreśla się osoby, w odniesieniu do których otrzymano urzędowe zawiadomienie o wpisaniu do rejestru wyborców lub spisu wyborców w innym obwodzie głosowania (pkt 5), osoby wpisane do spisu wyborców w innym obwodzie głosowania na obszarze gminy (pkt 6), a także osoby, którym wydano zaświadczenie o prawie do głosowania, o którym mowa w art. 32 § 1 Kodeksu wyborczego (pkt 7).

Art. 32 § 1 k.wyb. przewiduje, że wyborca zmieniający miejsce pobytu przed dniem wyborów otrzymuje na wniosek zgłoszony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej, przed sporządzeniem spisu wyborców – na podstawie rejestru wyborców, a po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców, zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. Zaświadczenie to wydaje urząd gminy (art. 32 § 2 k.wyb.).

Obwód głosowania nr (…) w K. został utworzony, na podstawie art. 12 § 4 k.wyb., w zakładzie leczniczym – (…) Szpitalu (…), mieszczącym się w K. przy ul. S. (…). Wobec powyższego, zgodnie z procedurą określoną w powołanych powyżej przepisach, kierujący tym zakładem powinien przekazać Urzędowi Gminy K. wykaz osób, które miały przebywać w placówce w dniu wyborów – najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów. Jednocześnie powinien on powiadomić osoby objęte wykazem, że zostaną skreślone ze spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania i będą mogły głosować w wyborach wyłącznie w obwodzie głosowania utworzonym w zakładzie, a w innym obwodzie głosowania – po uprzednim uzyskaniu zaświadczenia o prawie do głosowania z urzędu gminy, na której terenie położony jest zakład. Następnie, Urząd Gminy K., na zasadzie art. 26 § 10 k.wyb., w oparciu o przekazany przez kierującego zakładem wykaz osób powinien sporządzić spis wyborców w tym zakładzie oraz, stosowanie do art. 31 k.wyb., niezwłocznie zawiadomić urzędy gmin właściwe ze względu na miejsce stałego zamieszkania osób umieszczonych w tym spisie o wpisaniu ich do spisu wyborców w zakładzie leczniczym (…) Szpital (…). W oparciu o te informacje odpowiednie urzędy gmin powinny zaktualizować sporządzone przez siebie spisy wyborców – poprzez wykreślenie z nich osób, które zostały wpisane do spisu wyborców w obwodzie utworzonym w zakładzie leczniczym (…) Szpital (…).

Z treści przedstawionych przez wnoszących protest jako dowody protokołów głosowania – protokołu głosowania w obwodzie na listy kandydatów na posłów oraz protokołu głosowania w obwodzie na kandydatów na senatora – wynika, że w toku głosowania w obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K. stwierdzono nieprawidłowości, polegające na jednoczesnej obecności w spisie wyborców (bez adnotacji o wykreśleniu) i posiadaniu zaświadczenia o prawie do głosowania – w przypadku 17 wyborców, oraz na jednoczesnej obecności w spisie wyborców w tym obwodzie i we własnym okręgu wyborczym – w przypadku 3 wyborców. Odpowiednia adnotacja została umieszczona w punkcie IV obu protokołów głosowania.

Zważywszy, że protokół głosowania jest dokumentem urzędowym – a zatem zgodnie z art. 244 § 1 k.p.c. korzysta nie tylko z domniemania prawdziwości (autentyczności), ale także z domniemania zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone – należało uznać, że wskazane w treści załączonych do protestu protokołów głosowania nieprawidłowości rzeczywiście miały miejsce.

Powyższe oznacza, że uchybiono opisanej powyżej procedurze związanej ze sporządzeniem spisu wyborców w obwodzie głosowania nr (…) w K. – utworzonym w (…) Szpitalu (…). Na skutek powyższego w spisie tym znalazły się osoby, które dysponowały jednocześnie wydanym na podstawie art. 32 § 1 k.wyb. zaświadczeniem o prawie głosowania w tym obwodzie, a także osoby, które nie zostały wykreślone ze spisu wyborców w obwodzie głosowania utworzonym w miejscu ich stałego zamieszkania. Tego rodzaju sytuacja jest niedopuszczalna w świetle art. 26 § 2 k.wyb., zgodnie z którym wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców.

Jakkolwiek wnoszący protest, formułując jego zarzuty, nie powołali się na wszystkie przytoczone powyżej przepisy Kodeksu wyborczego, to jednak sformułowali zarzut, mieszczący się w granicach wyznaczonych przez art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., i opisali okoliczności, stwierdzone dokumentami urzędowymi w postaci protokołów głosowania, stanowiące o naruszeniu przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania. W tym miejscu należy wskazać na konieczność szerokiej interpretacji pojęcia „przepisów kodeksu dotyczących głosowania", o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., zgodnie z którą należy przyjąć, że protest można wnieść w przypadku szeroko pojętych czynności dotyczących głosowania, a głosowa-

nie poprzedzających, jeżeli wyborcy nie przysługują inne możliwości ich zakwestionowania. W niniejszym przypadku za takie przepisy należy uznać także przepisy traktujące o sposobie sporządzania spisu wyborców i wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania – jak wynika bowiem z ustalonego w sprawie stanu faktycznego to właśnie naruszenie tych przepisów doprowadziło do powstania nieprawidłowości w fazie głosowania.

Stwierdzone naruszenia nie miały jednak wpływu na wynik wyborów. Jak wynika bowiem z treści odpowiedzi na protest, sporządzonej przez Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., członkowie obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K., aby uniemożliwić podwójne głosowanie, zatrzymywali zaświadczenia o prawie do głosowania, przedstawione przez 17 wyborców, którzy jednocześnie byli wpisani do spisu wyborców w tym obwodzie głosowania. Co się zaś tyczy 3 przypadków, w których wyborcy byli jednocześnie wpisani do spisu wyborców w obwodzie głosowania nr (…) w K. i do spisu wyborców w obwodzie głosowania w swoim stałym miejscu zamieszkania, wnoszący protest nie przedstawili ani nie wskazali żadnych dowodów na to, aby osoby te dwukrotnie skorzystały z przysługującego im czynnego prawa wyborczego; nawet zaś przy założeniu, że taka sytuacja miała miejsce, wnoszący protest nie przedstawili ani nie wskazali żadnych dowodów, aby w jakikolwiek sposób wpłynęło to na wadliwe ustalenie wyników wyborów.

Zaistniała sytuacja nie świadczy jednakże o zasadności zarzutu dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom, określonych w art. 248 pkt 1 i 2 k.k.

Zgodnie art. 248 pkt 1 k.k. kto w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum sporządza listę kandydujących lub głosujących, z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

W tym miejscu należy zauważyć, że do spisu wyborców sporządzonego dla obwodu głosowania nr (…) w K. nie zostały wpisane osoby nieuprawnione. Z zestawienia przytoczonych powyżej przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że osoby, które w dniu wyborów przebywają w zakładzie leczniczym, powinny być wpisane do spisu wyborców właśnie w obwodzie głosowania utworzonym w takim zakładzie – i tak było w niniejszym przypadku. Jednocześnie brak jest podstaw do twierdzenia, że w spisie wyborców sporządzonym dla obwodu głosowania nr (…) w K. pominięto osoby uprawnione do głosowania – na tego rodzaju okoliczność nie wskazują zresztą wnoszący protest.

Stosownie do art. 248 pkt 2 k.k. kto w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum używa podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Jak wynika wprost z treści powołanego przepisu, karalne jest tylko takie zachowanie, gdzie sprawca, w celu nieprawidłowego sporządzenia list głosujących, stosuje podstęp – a zatem świadomie wprowadza inną osobę w błąd celem uniemożliwienia prawidłowego sporządzenia spisu wyborców. Tego rodzaju okoliczność, stanowiącą element składowy strony przedmiotowej przestępstwa z art. 248 pkt 2 k.k., nie została przez wnoszących protest wykazana – przedstawione przez nich dowody w postaci protokołów głosowania są niewystarczające dla ustalenia, że zaistniałe nieprawidłowości powstały na skutek zastosowania przez kogokolwiek podstępu.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r.

## I NSW 137/19

Teza:

**Czynność przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, skoro istota zachowania polegającego na przeszkadzaniu sprowadza się do zakłócenia swobody uprawnionej osoby w realizacji tego aktu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki
SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego KW (…) W. T.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w T., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 21 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynął protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP w okręgu wyborczym nr (…), (…), (…), (…) i (…) przygotowany przez Pana W. T., pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (…). Wnoszący protest zawarł w nim zarzuty przeciwko Telewizji (…) S.A.: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 249 Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz 2) naruszenia przepisów art. 111, art. 132 § 5 oraz art. 507 Kodeksu wyborczego mającego wpływ na wynik wyborów. Protest zawierał także wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyborów do Sejmu RP w okręgu wyborczym nr (…).

W uzasadnieniu protestu pełnomocnik wyborczy wskazał, że Telewizja (…) S.A. dopuściła się wobec Komitetu Wyborczego (…) szeregu rażących naruszeń prawa. Naruszenia te polegały na wprowadzaniu opinii publicznej w błąd m.in. przez celowe pominięcie w dniu 26 września 2019 r. rzeczywistego wyniku sondażowego wskazanego komitetu wraz z sugerowaniem, że nie przekroczy on wymaganego 5% progu wyborczego oraz niewykonania w dniu 3 października 2019 r. postanowienia Sądu Okręgowego w W. z dnia 30 września 2019 r. nakazującego dokonać sprostowania wskazanego powyżej naruszenia. Dalszego publikowania jednostronnych i negatywnych sondaży z pominięciem innych, w których Komitet wyborczy (…) przekraczał wymagany próg wyborczy, a także całkowitego zi-

gnorowania przez Telewizję (…) S.A. prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego w (…) z 11 października 2019 r., nakazującego publikację przeprosin i sprostowania najpóźniej 12 października 2019 r.

Wskazane naruszenia, zdaniem wnoszącego protest, istotnie wpłynęły na wynik wyborów, gdyż prowadzona przez Telewizję (…) S.A. (dalej (…)) dezinformacja mogła przyczynić się do zniekształcenia obrazu, co do możliwości przekroczenia przez Komitet wyborczy (…) progu wyborczego. W okręgach wyborczych nr 4, 5, 18, 20 i 36 kandydatom komitetu wyborczego zabrakło niewiele głosów (od 0,14% do 0,27%) do uzyskania mandatu poselskiego. Zważywszy, że programy Telewizji (…) S.A. w przedmiotowych okręgach mogły mieć wpływ na 30 do 70 tysięcy widzów, to zdaniem pełnomocnika wyborczego dokonane przez (…) naruszenia niewątpliwie spowodowały osiągnięcie gorszego wyniku od oczekiwanego.

W odpowiedzi na protest, zarówno Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z dnia 30 października 2019 r.), jak i Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w T. (pismem z dnia 28 października 2019 r.), przy podobnej argumentacji, wnioskowali o pozostawienie tego protestu bez dalszego biegu. W ich ocenie przedmiotowy protest nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego, gdyż pełnomocnik niedostatecznie sformułował wymagane zarzuty oraz nie wskazał żadnych dowodów na poparcie swoich przypuszczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu RP oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w Kodeksie wyborczym (dalej: k.wyb.) w przepisach ogólnych (art. 82 i art. 83) oraz w przepisach szczególnych (art. 241–243). Przepis art. 82 § 1 k.wyb. określa przesłanki wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby, który może być wniesiony wyłącznie 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, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 241 § 1 i 3 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw RP, a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale 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. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów poparte konkretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb.

Protest złożony przez pełnomocnika wyborczego obejmuje w rzeczywistości zarzuty, które stanowią ogólne przypuszczenie, że wobec Komitetu Wyborczego (…) nastąpiły

w okresie kampanii wyborczej naruszenia, które wpłynęły na uzyskany przez jego kandydatów wynik we wskazanych okręgach wyborczych.

Naruszenia objęte zarzutami należałoby zakwalifikować jako nierzetelną działalność informacyjną prowadzoną przez Telewizję (…) S.A. w stosunku do wskazanego komitetu oraz nierzetelne wykonanie lub niezastosowanie się do zapadłych w czasie prowadzonej kampanii orzeczeń sądowych. W ocenie Sądu Najwyższego sformułowane w proteście zarzuty nie mieszą się w kryteriach wymienionych w przepisie art. 82 § 1 k.wyb., a zatem nie mogą stanowić podstawy do skutecznego wniesienia protestu wyborczego. W istocie wskazane w proteście zarzuty nie dotyczą bowiem ani naruszenia przebiegu głosowania, ani ustalenia wyników głosowania, ani ustalania wyników wyborów. Przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów należy interpretować ściśle, a zatem jako przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

Przytoczone w proteście naruszenia nie zostały zatem dostatecznie sprecyzowane, aby mogły stanowić zarzut w rozumieniu art. 82 k.wyb., tym bardziej, że na ich poparcie pełnomocnik wyborczy nie przedstawił żadnych dowodów wymaganych naruszeń, wywodząc jedynie w sposób ogólny, że podejmowana przez środki masowego przekazu działalność może mieć wpływ na decyzje i preferencje wyborcze obywateli. Ta oczywista zależność jest w ocenie Sądu Najwyższego niewystarczająca, aby uprawdopodobniała naruszenia mogące zostać objęte protestem wyborczym. Podniesione zarzuty mają bowiem charakter abstrakcyjny i wskazują raczej na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego, a więc nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien bowiem zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, który zawiera konkretne naruszenie Kodeksu wyborczego lub stanowi wskazane przestępstwo mające wpływ na wynik wyborów.

W ocenie Sądu Najwyższego wnoszący protest nie wskazał żadnej okoliczności, która uprawdopodabniałaby istnienie nieprawidłowości wyborów przeprowadzonych we wskazanym okręgu wyborów. Zarzut oparty wyłącznie na kontestowaniu przebiegu kampanii wyborczej i w jej konsekwencji wyników wyborów ogłoszonych przez PKW nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 k.wyb. (postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lipca 2014 r., III SW 35/14, OSNP 2016, nr 5, poz. 66). Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest bowiem wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego wyniku głosowania.

Pełnomocnik wyborczy wskazał natomiast przede wszystkim na naruszenie art. 111 k.wyb., którego podstawowym celem jest ochrona prawna kandydatów biorących udział w wyborach przed nieprawdziwymi informacjami pojawiającymi się w trakcie prowadzonej kampanii wyborczej. Nawet jeśli przyjmiemy, rozpowszechniony w literaturze pogląd, że przepis ten ma zapewnić również ocenę prawidłowości przebiegu kampanii wyborczej, rywalizacji politycznej, zasad uczciwej konkurencji wyborczej, która ma zapobiec zniekształcaniu ocen dokonywanych przez wyborców (zob. F. Rymarz i inni, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 292–293), to nadal wnoszący protest nie wskazał, w jaki sposób opisane naruszenia dotyczyły przebiegu głosowania, ustalania wyników

głosowania lub wyborów. Zgodnie z przyjętym już wcześniej stanowiskiem Sądu Najwyższego, art. 111 k.wyb. nie dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów, ale dotyczy ochrony prawnej kandydata przed nieprawdziwymi informacjami i rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych, a więc odnosi się do przebiegu kampanii wyborczej, a zatem nie może stanowić podstawy protestu wyborczego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Należy podkreślić, że art. 111 k.wyb. stanowi autonomiczny instrument ochrony wskazanych powyżej celów, z którego wnoszący protest mógł skorzystać w sposób prawidłowy, o czym świadczy fakt potwierdzenia przez właściwy sąd naruszenia przez Telewizję (…) S.A. zasad prowadzenia rzetelnej działalności informacyjnej w trakcie kampanii wyborczej. Pokrzywdzony Komitet osiągnął zatem oczekiwany efekt, a przedstawione w proteście wątpliwości w tym względzie mógł także rozstrzygnąć poprzez zastosowanie art. 111 § 5 k.wyb., który przewiduje, że w razie odmowy lub niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin przez zobowiązanego w sposób określony w postanowieniu sądu sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza opublikowanie sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin w trybie egzekucyjnym, na koszt zobowiązanego.

Kolejne wskazane przez pełnomocnika wyborczego naruszenie art. 132 § 5 k.wyb. w zw. z art. 507 k.wyb., w postaci nielegalnego wsparcia środkami niepieniężnymi innych komitetów wyborczych kosztem wnoszącego protest, również nie może zostać uznane za zasadne. Zarzut ten, podobnie jak powyższy, ma bowiem charakter abstrakcyjny i wskazuje raczej na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego w okresie prowadzonej kampanii wyborczej, a więc nie odpowiada wymogom art. 82 k.wyb. i przez to jest niedopuszczalny. Każdy zarzut powinien bowiem spełniać kryteria zawarte we wskazanym przepisie i zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, który zawiera konkretną sytuację związaną z naruszeniem kodeksu wyborczego lub stanowi przestępstwo mające wpływ na wynik wyborów. Pełnomocnik wyborczy poza ogólnym stwierdzeniem o rzekomym wsparciu przez Telewizję (…) S.A. niektórych komitetów wyborczych, nie podnosi żadnych konkretnych faktów mogących wyczerpać znamiona przestępstwa z art. 507 k.wyb.

Nieco inny charakter ma ostatni z zawartych w proteście zarzutów. Obejmuje on bowiem zarzut popełnienia przez osoby kierujące Telewizją (…) S.A. przestępstwa określonego w art. 249 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2019, poz. 1950; dalej: k.k.), poprzez celowe rozpowszechnianie fałszywych informacji, a następnie odmowę ich sprostowania, co stanowiło podstępne przeszkodzenie w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania.

W opinii Sądu Najwyższego nie sposób uznać, że opisane w zarzucie okoliczności mogą stanowić realizację znamion przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Przepis ten penalizuje bowiem zachowanie polegające na przeszkadzaniu, m.in. przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Użyte w powołanym przepisie znamię czasownikowe polegające na przeszkadzaniu należy interpretować zgodnie z jego wykładnią językową. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „przeszkadzać" oznacza „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać" (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, t. I, s. 964). Publikowanie zatem nierzetelnych, w opinii wnoszącego protest, informacji w trakcie kampanii wyborczej nie mieści się w powyższym rozumieniu omawianej czynności sprawczej. Ponadto zgodnie z art. 249 pkt 2 k.k. ustawodawca łączy wska-

zaną czynność przeszkadzania ze swobodnym wykonywaniem m.in. prawa do głosowania, a więc z realizacją czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 10 k.wyb. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo do głosowania materializuje się w akcie oddania głosu w trakcie wyborów. Uwzględniając zatem reguły wykładni językowej można przyjąć, iż przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. może być popełnione poprzez takie zachowanie, które utrudnia osobie posiadającej czynne prawo wyborcze realizację tego prawa, a więc w jakikolwiek sposób zakłóca swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów.

W literaturze prawa karnego wskazuje się ponadto, że przeszkadzanie w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania obejmuje ingerowanie w spokojny, prawem przewidziany tryb korzystania z przysługujących obywatelom praw związanych z wyborami i udziałem w referendum (zob. A. Pilch, M. Szewczyk [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, t. II, cz. II, teza 4 do art. 249*, WKP 2017), czy też podejmowanie rozmaitych czynności mających na celu utrudnienie realizacji praw wyborczych (zob. V. Konarska-Wrzosek, *Kodeks karny. Komentarz, teza 2 do art. 249*, WKP 2017). Można zatem na tej podstawie dojść do wniosku, że czynność przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, skoro istota zachowania polegającego na przeszkadzaniu sprowadza się do zakłócenia swobody uprawnionej osoby w realizacji tego aktu. Co istotne, przeszkadzanie ma być m.in. realizowane za pomocą podstępu, a więc wprowadzenia określonej osoby w błąd, bądź też wyzyskania takiego błędu.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że opisane w zarzucie protestu okoliczności nie mogą zostać zakwalifikowane jako przeszkadzanie w swobodnym oddaniu głosu, a więc za zakłócanie aktu głosowania, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji. Z protestu nie wynika bowiem, aby wolność w zakresie swobodnego oddania głosu, choćby przez wnoszącego protest, została w jakikolwiek sposób zakłócona. Wynika z niego jedynie, że uważa on, iż telewizja publiczna powinna w sposób bezstronny przedstawiać sondaże i inne informacje prezentowane przez różne komitety wyborcze, a nie być ukierunkowana na określoną opcję polityczną. Podniesiony zarzut sprowadza się zatem do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście jej misji (art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji; Dz.U. 2019, poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji woli przez kogokolwiek, w rozważanym zakresie związanej ze swobodnym oddaniem głosu w wyborach do Sejmu.

Należy także wskazać, że Sąd Najwyższy podkreślał już, że agitacja wyborcza nawet naruszająca ciszę wyborczą, może być uznana jedynie za wykroczenie z art. 498 k.wyb., a nie za przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15), a także, że nie może stanowić zarzutu protestu wyborczego zarzut naruszenia regulacji dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19). Wskazane względy prowadzą do wniosku, że negatywna ocena działalności medialnej telewizji publicznej w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne nie może być utożsamiana, z faktem popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r.

## I NSW 148/19

Teza:

**Dzięki różnorodności i szerokiemu dostępowi do rozmaitych mediów, każda osoba uprawniona do głosowania ma realną możliwość zapoznania się z informacjami dotyczącymi zarówno programów wyborczych, jak i samych kandydatów na posłów. Może ona tym samym samodzielnie i swobodnie dokonać wyboru osoby, której program polityczny jest zbieżny z jej przekonaniami. W konsekwencji nie znajduje uzasadnienia utożsamianie prezentowania w mediach pozytywnego lub negatywnego stosunku do określonego komitetu wyborczego lub wybranego kandydata z działaniem „podstępem" – w ścisłym tego słowa znaczeniu, jakie przyjął ustawodawca w Kodeksie karnym.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Aleksander Stępkowski
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego A. Z.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. A. Z. (dalej: Skarżący) wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. Jako podstawę powyższego protestu, Skarżący wskazał dopuszczenie się przez osoby odpowiedzialne w T. (…) S.A. za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przestępstwa przeciwko wyborom, stypizowanego w przepisie art. 249 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950; dalej: k.k.), mającego wpływ na wynik wyborów. W opinii Skarżącego czynność sprawcza miała polegać na „przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych tj. (…) S.A. Komitetu Wyborczego (…), przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych".

W uzasadnieniu protestu Skarżący, dokonując konkretyzacji powyższego zarzutu, podniósł, że podstępne wprowadzanie innych osób w błąd, w celu przeszkadzania im w swobodnym wykonywaniu uprawnienia do głosowania, polegało na promowaniu przez media publiczne tylko jednej opcji politycznej (tj. (…)), przedstawianiu jej w pozytywnym świetle, „niezależnie od afer dotyczących osób wywodzących się z tej opcji". Jednocześnie zdaniem Skarżącego miało dojść do pomijania szeroko pojętej opozycji lub przedstawiania jej w negatywnym świetle. Według Skarżącego, doprowadziło to do stworzenia negatywnego obrazu rzeczywistości i wprowadzeniu w ten sposób wyborców w błąd. Skarżący uznał bowiem, że współcześnie to właśnie media kształtują światopogląd społeczeństwa, a przez kreowanie przez nie informacji niezgodnych z rzeczywistością, możliwe jest wprowadzanie w błąd ich odbiorców i wpływanie na podejmowane przez nich decyzje (również w zakresie swobodnego wykonywania prawa głosu).

Jako dowód na okoliczność wystąpienia powyższych naruszeń Skarżący wskazał wypowiedź ambasadora Jana Petersena, Szefa Misji Obserwacji Wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE oraz szereg artykułów opublikowanych w Internecie (zarówno na portalach informacyjnych, jak i na stronie internetowej stowarzyszenia (…)). Dodatkowo wniósł o zwrócenie się do T. (…) S.A. o zabezpieczenie i przekazanie do Sądu Najwyższego pełnego zapisu wszystkich programów informacyjnych, w tym całości nagrań „(…)", „(…)", „(…)" oraz całości emisji w (…), na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez T. (…) S.A. na prezentację poszczególnych komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2019 r. oraz sposobu przedstawiania poszczególnych komitetów wyborczych. Ponadto, wniósł on o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu monitoringu aktywności mediów, na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez T. (…) S.A. na prezentację poszczególnych komitetów wyborczych podczas kampanii do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz sposobu przedstawiania poszczególnych komitetów wyborczych, a także na okoliczność ustalenia czy prezentowanie przez publicznego nadawcę w swoich programach głównie Komitetu Wyborczego (…) mogło mieć wpływ na decyzje wyborcze podejmowane przez obywateli w dniu 13 października 2019 r. w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Odpowiedź na powyższy protest przesłali Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 28 października 2019 r.) oraz Prokurator Generalny (pismo z dnia 29 października 2019 r.), wnosząc o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy, a także pełnomocnikowi komitetu wyborczego, przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach określonych w ustawie. Szczegółowe zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z przepisem art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborów określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Zgodnie z przepisem 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.

Jako podstawę wniesienia protestu Skarżący wskazał dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, a dokładnie przestępstwa stypizowanego w przepisie art. 249 pkt 2 k.k., mającego wpływ na wynik wyborów. Zgodnie z powyższym przepisem, odpowiedzialność karną ponosi sprawca, który przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Przestępstwo to uznaje się za wieloodmianowe, a czynność sprawcza opisana w art. 249 pkt 2 k.k. może być zrealizowana z wykorzystaniem – alternatywnie – przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu.

W niniejszej sprawie zarzucany czyn miał polegać na podstępnym przeszkadzaniu w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania.

Wyznaczając zakres dla dalszych analiz należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy rozpatrując protest wyborczy, jest związany treścią postawionych zarzutów i tylko w tych granicach może analizować ich dopuszczalność i zasadność (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2019 r., I NSW 17/19).

W doktrynie prawa karnego podkreśla się, że czynność sprawcza, o której mowa w przepisie art. 249 pkt 2 k.k., pokrywa się ze słownikowym rozumieniem pojęcia „przeszkadzanie", w związku z czym polegać będzie na: przeciwdziałaniu, komplikowaniu, krępowaniu swobody ruchów, hamowaniu, uniemożliwianiu, krzyżowaniu planów, wprowadzaniu nieładu i wnoszeniu zamętu – w kontekście wykonywania praw wyborczych (zob. M. Jachimowicz, *Przestępstwo przeszkadzania wyborom (art. 249 k.k.)*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2012 nr 1–2, s. 89). Wykorzystanie w tym względzie podstępu dotyczyć będzie natomiast tych sytuacji, gdy dochodzi do wprowadzenia wyborcy w błąd. Jednolicie wskazuje się przy tym, że przeszkadzanie w wykonywaniu prawa do głosowania dotyczyć będzie samej czynności, polegającej na oddaniu głosu przez uprawnioną do tego osobę. Przykładami podstępnego przeszkadzania w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania będą zatem np. wręczenie uprawnionemu do głosowania nieważnej karty do głosowania, udzielenie mylnej informacji o sposobie jej wypełnienia, przekazanie mylnej informacji o terminie głosowania bądź też o godzinach otwarcia lokali wyborczych, czy też miejscu lub o terminie odbycia zgromadzenia poprzedzającego głosowanie, a organizowanego w ramach kampanii wyborczej (zob. M. Jachimowicz, *Przestępstwo…*, s. 94). Znany jest również pogląd, że zachowanie to może polegać na użyciu przez sprawcę wszelkiego rodzaju środków odurzających bądź hipnozy, przy użyciu których dąży on do zmuszenia osoby uprawnionej do głosowania do działania lub zaniechania zgodnego z jego wolą (zob. H. Popławski, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, Palestra 1984 nr 3–4, s. 41). W zakresie tego rodzaju zachowań nie mieści się natomiast wywieranie wpływu na sam „sposób głosowania" przez uprawnionego. Przemawia za tym wykładnia systemowa w obrębie rozdziału XXXI k.k. Czyn polegający na wywieraniu wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej mieści się bowiem w dyspozycji art. 250 k.k. Jednakże i ten przepis nie mógłby stać się podstawą dla oceny zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, gdyż zakres kryminalizowanych w nim zachowań ograniczają znamiona wymagające, aby sprawca posłużył się przemocą, groźbą bezprawną lub nadużył stosunku zależności. Nie obejmuje on takiego czynu, który łączyłby się z wykorzystaniem podstępu.

Co więcej, nie można zakwalifikować jako podstęp, w rozumieniu przepisu art. 249 pkt 2 k.k., prezentowania we wskazanych mediach pozytywnego lub negatywnego stosunku

do określonego komitetu wyborczego lub wybranego kandydata do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. W doktrynie i judykaturze wymaga się bowiem pewnego poziomu „zdatności" podejmowanych działań dla uzyskania skutku w postaci wywołania podstępnymi zabiegami określonego stanu u odbiorcy. Przedstawiciele piśmiennictwa opowiadają się za ujęciem podstępu jako wyzyskania lub spowodowania błędu, i doprowadzenia tym samym do takiego stanu, w którym nie można podjąć lub zrealizować decyzji woli ze względu na wyłączenie aparatu decyzyjnego lub ruchowego (por. J. Piskorski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, s. 288). W orzecznictwie wskazuje się, że przez podstęp należy rozumieć „użycie środków wprowadzenia w błąd i to takich, że nawet przy użyciu przeciętnej uwagi z błędnego mniemania wyjść nie można" (wyrok Sądu Najwyższego z 15 listopada 1957 r., III K 421/57). Poglądy te zasługują na aprobatę. Kształtowanie – jak to określa Skarżący – światopoglądu społeczeństwa dotyczącego wyboru określonej opcji politycznej, nie ogranicza się obecnie jedynie do działalności T. (…) S.A. Dzięki różnorodności i szerokiemu dostępowi do rozmaitych mediów, każda osoba uprawniona do głosowania ma realną możliwość zapoznania się z informacjami dotyczącymi zarówno programów wyborczych, jak i samych kandydatów na posłów. Może ona tym samym samodzielnie i swobodnie dokonać wyboru osoby, której program polityczny jest zbieżny z jej przekonaniami. W konsekwencji nie znajduje uzasadnienia utożsamianie prezentowania w mediach pozytywnego lub negatywnego stosunku do określonego komitetu wyborczego lub wybranego kandydata z działaniem „podstępem" – w ścisłym tego słowa znaczeniu, jakie przyjął ustawodawca w k.k.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że zachowania zarzucane osobom odpowiedzialnym w T. (…) S.A. za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, nie wypełniają znamion przestępstwa z przepisu art. 249 pkt 2 k.k. Tym samym protest wyborczy Skarżącego nie spełnia wymogów formalnych, o których mowa w przepisie art. 241 § 1 k.wyb.

Zgodnie z przepisem art. 243 § 1 k.wyb. *in principio* Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 listopada 2019 r.
## I NSW 171/19

Teza:

**Zgodnie z postanowieniami Kodeksu wyborczego, protest wyborczy nie służy do wskazywania ewentualnych niekonstytucyjności przepisów obowiązującego prawa wyborczego, a rolą Sądu Najwyższego w tym względzie, nie jest badanie słuszności stawianych przez obywateli postulatów ich zmiany. Stwierdzanie niekonstytucyjności obowiązujących przepisów należy bowiem do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a zagadnienie zmian w systemie wyborczym może być też przedmiotem inicjatywy ustawodawczej, która po spełnieniu wymaganych warunków przysługuje również bezpośrednio obywatelom.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki
SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego M. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 24 października 2019 r. Pan M. S. wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP, które zostały przeprowadzone 13 października 2019 r. W proteście podniósł zarzut naruszenia normy przedstawicielstwa w okręgu senackim nr (…) i okręgu sejmowym nr (…) oraz zawarł wniosek o stwierdzenie nieważności wyborów do Sejmu i Senatu RP z powodu naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania i ustalenia wyników wyborów oraz o ponowne przeprowadzenie podziału na okręgi wyborcze w wyborach do Senatu i o ponowne przeprowadzenie wyborów do Senatu, a także o ponowne ustalenie wyników wyborów do Sejmu, na podstawie protokołów obwodowych komisji wyborczych, które zostały sporządzone po głosowaniu przeprowadzonym 13 października br. lub alternatywnie, o ponowne przeprowadzenie podziału na okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu, ponowne ustalenie, ile mandatów przypada w poszczególnych okręgach i o ponowne przeprowadzenie wyborów do Sejmu.

W uzasadnieniu protestu wskazał, że liczba głosów oddanych w okręgu senackim (…) była trzykrotnie wyższa niż średnia liczba głosów oddanych we wszystkich okręgach senackich, natomiast liczba głosów oddanych w okręgu sejmowym nr (…) przypadająca na je-

den mandat z tego okręgu była 1,7 razy większa, niż średnia liczba głosów przypadająca na jeden mandat poselski we wszystkich okręgach sejmowych. Przyczyną takiej sytuacji, w opinii wnoszącego protest jest fakt, odmiennego, niż w przypadku pozostałych okręgów wyborczych, sposobu kształtowania wskazanych okręgów, ze względu na należące do tych okręgów zagraniczne obwody do głosowania.

Następnie wnoszący protest przedstawił zasady prawne dotyczące konieczności przestrzegania równej siły głosu w poszczególnych okręgach wyborczych wynikające z Konstytucji RP (art. 32 i 96), Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 3) oraz stanowiska Komisji Weneckiej przedstawionego w 2002 r. Wnoszący protest zawarł także wnioski wynikające z przedstawionego materiału oraz przedstawił propozycje zmian w sposobie kształtowania okręgów wyborczych.

W odpowiedzi na protest zarówno Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z 30 października 2019 r.), jak i Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w W. (pismem z 30 października 2019 r.) oraz Prokurator Generalny (pismem z dnia 31 października 2019 r.), przy podobnej argumentacji, przedstawili stanowisko w którym wnioskowali o pozostawienie tego protestu bez dalszego biegu. W ich ocenie przedmiotowy protest nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego, gdyż wnoszący protest niedostatecznie sformułował wymagane zarzuty oraz nie wskazał koniecznych dowodów na poparcie swoich przypuszczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu RP oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w Kodeksie wyborczym (dalej: k.wyb.) w przepisach ogólnych (art. 82 i art. 83) oraz w przepisach szczególnych (art. 241–243). Przepisy te na mocy art. 258 k.wyb. znajdują odpowiednie zastosowanie do wyborów do Senatu RP. Przepis art. 82 § 1 k.wyb. określa przesłanki wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby, który może być wniesiony wyłącznie 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, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 241 § 1 i 3 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw RP, a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale 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. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów poparte konkretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 k.wyb.).

Protest złożony przez M. S. obejmuje w rzeczywistości zarzuty, które kwestionują przyjęte w Polsce zasady tworzenia i ustalania okręgów wyborczych. Zdaniem wnoszącego protest istniejący podział okręgów wyborczych w wyborach z 13 października 2019 r. nie spełnia konstytucyjnego i międzynarodowego standardu, gdyż zaburza normy przedstawicielstwa w okręgu senackim nr (…) i okręgu sejmowym nr (…). Przedstawiona w proteście analiza oraz wskazane naruszenia zmierzają jednak w ocenie Sądu Najwyższego do przedstawienia przez wnoszącego protest systemowego problemu i wskazania kierunku jego rozwiązania, a zatem są postulatem reformy polskiego prawa wyborczego. W ocenie Sądu Najwyższego sformułowane w proteście zarzuty nie mieszą się jednak w kryteriach wymienionych w przepisie art. 82 § 1 k.wyb., a zatem nie mogą stanowić podstawy do skutecznego wniesienia protestu wyborczego. W istocie zarzuty te nie dotyczą bowiem naruszenia obowiązujących przepisów dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, a jedynie wykazują ich potencjalną sprzeczność z przepisami m.in. Konstytucji RP lub Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, których naruszenie może być podstawą protestu należy interpretować ściśle, a zatem jako przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

Przytoczone w proteście naruszenia nie zostały zatem sprecyzowane, aby mogły stanowić zarzut w rozumieniu art. 82 k.wyb. Podniesione zarzuty mają bowiem charakter ogólny i są postulatem zmian na przyszłość, a nie wskazaniem naruszeń istniejącej w ostatnich wyborach procedury. Wnoszący protest wskazuje raczej na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego, przez ich sprzeczność z aktami wyższego rzędu, a więc jego protest nie odpowiada wymogom Kodeksu wyborczego i jest niedopuszczalny (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien bowiem zostać prawidłowo sformułowany i poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, który zawiera konkretne naruszenie Kodeksu wyborczego lub stanowi wskazane przestępstwo mające wpływ na wynik wyborów.

W ocenie Sądu Najwyższego wnoszący protest nie wskazał żadnej okoliczności, która uprawdopodabniałaby istnienie nieprawidłowości podczas wyborów przeprowadzonych we wskazanych okręgach. Zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o sprzeczności wykazu okręgów np. z Konstytucją RP, bez przedstawienia wymaganych naruszeń i ich dowodów, nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 k.wyb. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lipca 2014 r., III SW 35/14). Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest bowiem wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego wyniku głosowania.

Innymi słowy, zgodnie z postanowieniami Kodeksu wyborczego, protest wyborczy nie służy do wskazywania ewentualnych niekonstytucyjności przepisów obowiązującego prawa wyborczego, a rolą Sądu Najwyższego w tym względzie, nie jest badanie słuszności stawianych przez obywateli postulatów ich zmiany. Stwierdzanie niekonstytucyjności obowiązujących przepisów należy bowiem do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a zagadnienie zmian w systemie wyborczym może być też przedmiotem inicjatywy ustawodawczej, która po spełnieniu wymaganych warunków przysługuje również bezpośrednio obywatelom. Tym bardziej, że zgodnie z art. 14 § 2 k.wyb. obwody głosowania, dla

obywateli polskich przebywających za granicą tworzy jednorazowo na określone wybory w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zagranicznych, najpóźniej 30 dni przed wyborami. Są to zatem, przynajmniej w części, regulacje, które każdorazowo mogą być aktualizowane.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r.
## I NSW 105/19

Tezy:

**1. Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną, potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne.**

**2. Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego wyniku głosowania.**

**3. Każdy zarzut powinien bowiem zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, przy czym Sąd Najwyższy nie jest związany wnioskiem dowodowym wnoszącego protest.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Paweł Księżak
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego (…)

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 21 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynął protest przeciwko ważności wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…) przygotowany przez Pana A. R., pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego (…). Wnoszący protest zawarł w nim zarzut „nieuzasadnionej ingerencji Krajowego Biura Wyborczego Delegatury w K. poprzez określanie sposobu sprawdzania wiarygodności złożonych wykazów podpisów" oraz nierównego traktowania zgłoszeń kandydatów. Protest zawierał także wniosek o „ponowne sprawdzenie list popierających kandydatów zgłoszonych wszystkich komitetów wyborczych w wyborach do Senatu RP w okręgu nr (…) obejmującym miasta B. i Z. według jednej niezmiennej dla wszystkich zasady" oraz o unieważnienie wyborów w okręgu wyborczym nr (…) „w przypadku stwierdzenia, że dopuszczeni do udziału w wyborach

13.10.2019 kandydaci na senatorów nie uzyskali liczby 2000 podpisów niezbędnych do zarejestrowania".

W uzasadnieniu protestu pełnomocnik wyborczy wskazał, że wobec niektórych kandydatów startujących w senackim okręgu wyborczym nr (…), w tym między innymi wobec kandydata reprezentującego jego komitet, zastosowano inne zasady i sposoby weryfikacji wiarygodności złożonych wykazów podpisów, co spowodowało odmowę ich rejestracji przez Okręgową Komisję Wyborczą w K. Zdaniem wnoszącego protest było to działanie celowe i polegało na znacznie dokładniejszym badaniu, czy podpisani po listami wyborcy, mają rzeczywiście uprawnienie do głosowania we wskazanym okręgu, w szczególności czy są w nim zameldowani, czy tylko w nim zamieszkują. Według pełnomocnika wyborczego wobec innych komitetów nie zastosowano tak szczegółowego badania co doprowadziło w konsekwencji do tego, że ustalenia listy kandydatów we wskazanym okręgu samowolnie dokonało „KBW w K.".

W odpowiedzi na protest zarówno Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z dnia 28 października 2019 r.), jak i Prokurator Generalny (pismem z dnia 24 października 2019 r.), przy podobnej argumentacji, wnioskowali o pozostawienie tego protestu bez dalszego biegu. W ich ocenie przedmiotowy protest nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 241 § 1 k.wyb., gdyż pełnomocnik niedostatecznie sformułował wymagane zarzuty oraz nie wskazał żadnych dowodów na poparcie swoich przypuszczeń. Ponadto wskazali, że stosownie do art. 243 § 2 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub PKW.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Senatu RP oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w Kodeksie wyborczym w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz w odniesieniu do wyborów do Senatu RP w przepisach szczególnych określonych w art. 241–243 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb. Przepis art. 82 § 1 k.wyb. określa przesłanki wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby, który może być wniesiony wyłącznie 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, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 241 § 1 i 3 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw RP, a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Przepisy te na mocy art. 258 k.wyb. znajdują odpowiednie zastosowanie do wyborów do Senatu RP. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale 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. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów poparte kon-

kretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 w zw. z art. 258 k.wyb.). Ponadto stosownie do art. 243 § 2 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub PKW.

Protest złożony przez pełnomocnika wyborczego obejmuje zarzut, który stanowi ogólne przypuszczenie, że wobec niektórych kandydatów startujących w senackim okręgu wyborczym nr (…), w tym między innymi wobec kandydata reprezentującego jego komitet, zastosowano inne zasady i sposoby weryfikacji wiarygodności złożonych wykazów podpisów, czym spowodowano odmowę ich rejestracji i nielegalne wpłynięcie przez organ wyborczy na ukształtowanie listy startujących w tym okręgu kandydatów. W ocenie Sądu Najwyższego sformułowany w proteście zarzut nie został dostatecznie sprecyzowany, a na jego poparcie pełnomocnik wyborczy nie przedstawił żadnych dowodów, wnosząc jedynie o dokonanie oględzin wykazów podpisów pod listami wszystkich kandydatów startujących ze wskazanego okręgu. Podniesiony zarzut nie tylko nie został dostatecznie udowodniony, ale nie został nawet uprawdopodobniony, ponieważ pełnomocnik wyborczy nie przytoczył żadnego konkretnego faktu mającego świadczyć o nieprawidłowości w przyjętych zasadach weryfikacji podpisów, który mógłby wzbudzić wątpliwości co do wiarygodności wyników wyborów. Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną, potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien bowiem zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu. Przy czym należy podkreślić, że Sąd Najwyższy nie jest związany wnioskiem dowodowym wnoszącego protest.

W ocenie Sądu Najwyższego wnoszący protest nie wskazał także żadnej okoliczności, która uprawdopodabniałaby istnienie nieprawidłowości podczas przeprowadzonych we wskazanym okręgu wyborów. Zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych, oparty wyłącznie na kontestowaniu wyników wyborów ogłoszonych przez PKW, bez przedstawienia dowodów, nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 k.wyb. (postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lipca 2014 r., III SW 35/14). Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest bowiem wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego wyniku głosowania.

Sąd Najwyższy podkreśla, że przedmiotowy protest jest niedopuszczalny również z powodu ograniczenia zawartego w art. 243 § 2 k.wyb. Przepis ten nakazuje pozostawić protest bez dalszego biegu, gdy dotyczy sprawy, co do której kodeks wyborczy przewiduje możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub PKW. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją. Odmowa rejestracji kandydata Komitetu Wyborczego (…), z powodu niedostarczenia wymaganych 2000 podpisów poparcia wyborców, nastąpiła uchwałą nr 8/2019 Okręgowej Komisji Wyborczej w K. w dniu 4 września 2019 r. Od tej uchwały na mocy art. 218 § 2 k.wyb. pełnomocnik wyborczy złożył odwołanie do PKW, która uchwałą nr 241/2019 z dnia 10 września 2019 r. oddaliła

odwołanie jako nieuzasadnione. Pełnomocnik wyborczy nie skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 218 § 3 k.wyb., które umożliwiało mu złożenie skargi na przedmiotową uchwałę do Sądu Najwyższego. Należy jednak nadmienić, że inny kandydat z senackiego okręgu wyborczego nr (…), przywołany w przedmiotowym proteście, skorzystał z tego uprawnienia, a więc działania OKW w K. dotyczące kwalifikacji podpisów poparcia były przedmiotem analizy i oceny ze strony Sądu Najwyższego, który postanowieniem z dnia 18 września 2019 r., I NSW 79/19 oddalił skargę Komitetu Wyborczego Wyborców (…).

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 243 § 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r.
## I NSW 106/19

Teza:

**Żaden z przepisów Kodeksu wyborczego nie precyzuje, jaki charakter mają mieć pomieszczenia przeznaczane na siedziby organów wyborczych. Z treści art. 156 § 2 k.wyb. wynika, że pomieszczenia na siedziby organów wyborczych – okręgowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych – udostępniane są bezpłatnie przez jednostki organizacyjne sprawujące trwały zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych. Zgodnie z art. 156 § 4 k.wyb. na siedziby komisji wyborczych można również wyznaczyć pomieszczenia innych podmiotów niż wymienione w § 2, po uprzednim porozumieniu z zarządzającymi tymi pomieszczeniami. W świetle powyższego za dopuszczalne należy uznać zorganizowanie siedziby organu wyborczego, jakim jest obwodowa komisja wyborcza, w pomieszczeniu mającym inny niż państwowy czy komunalny charakter.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego R. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w L.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 18 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) R. S. wniósł protest wyborczy w związku z poczynionymi ustaleniami faktycznymi, dotyczącymi zorganizowania wyborów – umiejscowienia lokalu wyborczego w miejscu nie neutralnym, nie świeckim, niewyłącznie państwowym. W ocenie wnoszącego protest miało to wpływ na przebieg wyborów oraz możliwość dokonania czystego aktu wyborczego w postaci oddania głosu przez wyborców. Wobec powyższego, R. S. wniósł o dokonanie transparentnych i jasnych uregulowań systemowych dotyczących umiejscowienia lokali wyborczych oraz unieważnienie wyborów dokonanych przed komisją wyborczą nr (…) w L. przy ul. K. (…).

W odpowiedzi na protest Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na protest Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wraził ocenę, że protest powinien pozostać bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na protest Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w L. zajął stanowisko o niezasadności zarzutów protestu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.) protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Wedle art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosownie do art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

Art. 258 k.wyb. przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w dziale IV Kodeksu – „Wybory do Senatu" stosuje się odpowiednio przepisy działu III Kodeksu – „Wybory do Sejmu".

Relewantny z punktu widzenia niniejszej sprawy jest także art. 82 k.wyb., którego § 1 przewiduje, że przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Art. 82 § 3 k.wyb. stanowi z kolei, iż protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, przepis art. 243 § 1 k.wyb. odsyła do treści całego art. 241 k.wyb., a zatem do wszystkich jednostek redakcyjnych tego przepisu – a więc także do § 3, stawiającego przed osobą wnoszącą protest wyborczy wymaganie sformułowania zarzutów wymienionych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego oraz przedstawienia lub wskazania dowodów na ich poparcie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2015 r., III SW 119/15; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2015 r., III SW 136/15).

Protest wniesiony przez R. S. opiera się na zarzucie niedopuszczalnego zorganizowania siedziby organu wyborczego – Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w L. – w budynku parafii rzymsko-katolickiej pw. św. (…) przy ul. K. (…) w L.

Jak zwrócił na to uwagę sam wnoszący protest, żaden z przepisów Kodeksu wyborczego nie precyzuje, jaki charakter mają mieć pomieszczenia przeznaczane na siedziby organów wyborczych. Z treści art. 156 § 2 k.wyb. wynika, że pomieszczenia na siedziby

organów wyborczych – okręgowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych – udostępniane są bezpłatnie przez jednostki organizacyjne sprawujące trwały zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych. Zgodnie z art. 156 § 4 k.wyb. na siedziby komisji wyborczych można również wyznaczyć pomieszczenia innych podmiotów niż wymienione w § 2, po uprzednim porozumieniu z zarządzającymi tymi pomieszczeniami. W świetle powyższego za dopuszczalne należy uznać zorganizowanie siedziby organu wyborczego, jakim jest obwodowa komisja wyborcza, w pomieszczeniu mającym inny niż państwowy czy komunalny charakter.

Skoro zatem brak jest przepisu Kodeksu wyborczego, którego naruszenie mogłoby stanowić przeznaczenie na siedzibę Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w L. pomieszczenia znajdującego się na terenie budynku parafii rzymsko-katolickiej pw. św. (…) przy ul. K. (…) w L., należy stwierdzić, że rozpoznawany protest nie mieści się w granicach przedmiotowych protestu wyborczego, zakreślonych przez art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. Nie można bowiem mówić o jakimkolwiek naruszeniu przepisów Kodeksu wyborczego, jeżeli przepisy te – co do kwestii niedopuszczalności zorganizowania siedziby organu wyborczego w miejscu mającym inny niż państwowy charakter – w ogóle nie istnieją.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r.

## I NSW 133/19

Teza:

**Powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na sam fakt oddania głosów nieważnych i to potencjalnie na wskazanego przez niego kandydata, nie może stanowić wystarczającej podstawy do ponownego przeliczenia głosów.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Jacek Widło
SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego G. W.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (…) i wyborowi K. S. M. na senatora

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w L., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r.

1. **wyraża opinię, że protest jest bezzasadny w zakresie pierwszego zarzutu;**
2. **pozostawia protest bez dalszego biegu w pozostałej części.**

## UZASADNIENIE

Pełnomocnik wyborczy Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (…) – G. W. wniósł do Sądu Najwyższego w dniu 22 października 2019 r. protest przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (…) i wyborowi K. S. M. na senatora.

Uzasadniając protest G. W. wskazał, że wybory do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…) uznać należy za nieważne z tego powodu, że odbyły się przy użyciu kart nieważnych, tj. nie były to karty urzędowe w rozumieniu art. 40 § 1 i § 5 w zw. z art. 40 § 3a pkt 3 w zw. z art. 258 k.wyb. Wnoszący protest wskazał, że wszystkie karty do głosowania w okręgu wyborczym nr (…) przy nazwisku kandydata KW (…) zawierały symbol graficzny KW (…), który nie wystawiał w okręgu wyborczym nr (…) swojego kandydata. W ocenie wnoszącego protest, kandydat KW (…) skorzystał w sposób nieuprawniony z promowanego szeroko medialnie przez inny komitet symbolu graficznego i wprowadzał wyborców w błąd co do osoby tego kandydata i komitetu, z którego startował w wyborach. Powołując się na Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., III SW 199-200/05, wnoszący protest zaznaczył, że w jego ocenie, nieważna jest nie tylko karta do głosowania, która nie zawiera wszystkich wymaganych prawem danych, ale także karta, która zawiera dane

nieprawdziwe i wprowadzające wyborcę w błąd. Powyższe zdaniem G. W. ma szczególne znaczenie w przedmiotowej sprawie, albowiem różnica głosów pomiędzy kandydatem KW (…), a kandydatem KKW (…) była niewielka, w związku z powyższym wskazane naruszenie przepisów miało wpływ na wynik głosowania. Można bowiem przypuszczać, że głosy oddane na kandydata KW (…), bez wprowadzenia wyborców w błąd, mogły być oddane na kandydata KKW (…) (w ramach tzw. paktu senackiego). Z tych względów, w ocenie wnoszącego protest, wszystkie karty do głosowania w okręgu wyborczym nr (…) były nieważne, a wybory w nim należy powtórzyć i wygasić mandat K.S.M.

Wnoszący protest wskazał ponadto, iż wzór karty do głosowania w wyborach do Senatu RP, zatwierdzony przez PKW, nie uwzględnił okoliczności, iż symbol znaku graficznego komitetu może zawierać tzw. kratkę (jak ma to miejsce w przypadku symbolu graficznego KKW (…)) i w związku z tym pouczenie zawarte na karcie do głosowania w pkt. 2 („Postaw znak „X" w kratce wyłącznie przy nazwisku tego kandydata.") bez podkreślenia, że chodzi o kratkę po lewej stronie od nazwiska, wprowadziło część wyborców KKW (…) w błąd i powodowało, że głosy ich były kwalifikowane jako nieważne, bo bez postawienia znaku przy którymkolwiek kandydacie (2316 nieważnych głosów). W ocenie Wnoszącego protest zasadnym byłoby uznać takie głosy za ważne i oddane na kandydata KKW (…), gdyż byłoby to zgodne z wolą wyborców i miałoby wpływ na wynik wyborów w okręgu nr (…). Dlatego też, G. W. wniósł o zbadanie, ile nieważnych głosów w okręgu nr (…) zostało zakwalifikowanych z wyżej wskazanych względów oraz o ponowne przeliczenie tych głosów i uznanie ich za ważne.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na protest z dnia 30 października 2019 r. w zakresie pierwszego z zarzutów wyraził opinię, iż w omawianej sprawie doszło do naruszenia procedury wyborczej określonej w uchwałach PKW nr 209/2019 oraz nr 207/2019, jednakże nie miało ono wpływu na wynik wyborów. Odnosząc się do drugiego z zarzutów Przewodniczący PKW wskazał, że nie spełnia on wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego i w związku z tym zasadne jest pozostawienie go bez dalszego biegu.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w L. w odpowiedzi na protest z dnia 4 listopada 2019 r. wskazał, że protest jest bezzasadny.

Odpis protestu pełnomocnika wyborczego KKW (…) – G. W. z dnia 22 października 2019 r. doręczony został Prokuratorowi Generalnemu w dniu 25 października 2019 r. Uczestnik postępowania nie zajął stanowiska w sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy G. W. jest bezzasadny w zakresie pierwszego zarzutu, w pozostałym zaś zakresie nie spełnia warunków formalnych, o których mowa w art. 241 § 3 k.wyb.

Rozpoczynając rozważania dotyczące oceny prawnej rozpatrywanej sprawy Sąd Najwyższy zauważa, że prawo wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów parlamentarnych posiada swoją konstytucyjną podstawę. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, wyborcy przysługuje prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.

Zasady ogólne wnoszenia protestów wyborczych oraz szczególne dotyczące wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: dopusz-

czenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2). Stosownie do § 2 przytoczonego przepisu, protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Ponadto zgodnie z § 3 art. 82 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Stosownie do art. 241 § 1 zd. 1. k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei jak stanowi § 3 przytoczonego przepisu, Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Z kolei, o czym stanowi art. 242 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Jak stanowi art. 242 § 2 k.wyb., opinia, o której mowa w § 1, powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy Sąd Najwyższy stwierdza, iż przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny zabronione i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów.

Nie ulega wątpliwości, że Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty wyborcze w granicach podniesionych zarzutów. Dlatego też, zarzuty muszą konkretnie i jasno wskazywać naruszenia przepisów prawa wyborczego, o których wiadomo wnoszącemu protest. Jak wskazuje się w orzecznictwie, do spełnienia tego wymagania nie wystarczy podanie przepisu, który w ocenie protestującego został naruszony, lecz konieczne jest również opisanie konkretnych okoliczności, w jakich doszło do jego naruszenia. Zarzuty abstrakcyjne, wskazujące na hipotetyczną, potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (postanowienia Sądu Najwyższego: z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; z 30 października 2019 r., I NSW 117/19). Podkreślić także trzeba, że każdy zarzut powinien zostać poparty dowodem albo co najmniej wskazaniem dowodu, wraz z przytoczeniem okoliczności na jakie dowód ma zostać przeprowadzony.

W zakresie pierwszego zarzutu wnoszący protest na podstawie art. 40 § 1 i § 5 w zw. z art. 40 § 3a pkt 3 w zw. z art. 258 k.wyb. zakwestionował ważność wszystkich kart do głosowania wydanych wyborcom w okręgu wyborczym nr (…) do Senatu, a to z tego względu, że przy nazwisku kandydata KW (…) umieszczono symbol graficzny KW (…), który nie wystawiał w okręgu wyborczym nr (…) swojego kandydata.

Wskazany przez wnoszącego protest art. 40 § 1 k.wyb. stanowi, że głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania, natomiast zgodnie z § 5 przytoczonego

przepisu wzór kart do głosowania ustala Państwowa Komisja Wyborcza. Już w tym momencie zaznaczyć należy, że G. W., w ramach podnoszonego zarzutu nie wskazywał na naruszenie zapisów uchwały PKW nr 207/2019 z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju.

Przepis art. 40 § 3a k.wyb. dotyczy m.in. karty do głosowania w wyborach do Sejmu i nie reguluje kwestii związanych z kartami do głosowania w wyborach do Senatu. O tym, co znajduje się na karcie do głosowania do Senatu rozstrzyga art. 267 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym, na karcie do głosowania umieszcza się w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego. Zastosowania nie znajdzie zatem art. 258 k.wyb., albowiem ten w sprawach nieuregulowanych odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów działu III k.wyb. Rozstrzygana zaś kwestia dotyczy sytuacji wprost normowanej przepisami k.wyb.

Nie ulega wątpliwości i co zostało udowodnione, wszystkie karty do głosowania w okręgu wyborczym nr (…) przy nazwisku kandydata KW (…) – K. S. K. zawierały niewielki symbol graficzny łudząco podobny do logo KW (…), który nie wystawiał w okręgu wyborczym nr (…) swojego kandydata. Jednak, w ocenie Sądu Najwyższego karty do głosowania w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wydane wyborcom w okręgu wyborczym nr (…) w świetle art. 267 k.wyb. i w ramach zakresu zaskarżenia, uznać należy za ważne. Sąd Najwyższy zważył, że treść omawianej karty do głosowania spełniała wymogi określone w art. 267 k.wyb., bowiem zawierała niezbędną dla wyborcy informację – zarówno nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora, a także nazwy komitetów wyborczych.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Sądu Najwyższego uznać należy, że głosowanie w wyborach do Senatu RP w okręgu nr (…) odbyło się przy pomocy urzędowych kart do głosowania, zawierających konstytutywne elementy określone w art. 267 k.wyb. Sąd Najwyższy nie dopatrzył się wobec powyższego naruszenia art. 40 § 1 i § 5 w zw. z art. 40 § 3a pkt 3 w zw. z art. 258 k.wyb.

Na marginesie zaznaczyć należy, że w uchwale PKW nr 207/2019 z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju, kwestia zawartości karty do głosowania w wyborach do Senatu została uregulowana nieco odmiennie niż w art. 267 k.wyb. (przepisie rangi ustawowej), bowiem zgodnie z § 2 ust. 4 uchwały PKW nr 207/2019 przed nazwiskiem i imionami każdego kandydata umieszcza się w kolejności liczbę porządkową i kratkę przeznaczoną na oddanie głosu, a pod nazwiskiem i imionami kandydata umieszcza się wyrazy „zgłoszony przez" lub „zgłoszona przez" oraz nazwę lub skrót komitetu wyborczego i symbol graficzny komitetu wyborczego, jeżeli komitet taki symbol posiada. Wnoszący protest w ramach zgłoszonego zarzutu nie wskazywał jednak na naruszenie zapisów uchwały, ani samego art. 267 k.wyb. W tym kontekście wnoszący protest mógł rozważyć, czy umieszczenie na karcie do głosowania dodatkowych elementów jest zgodne z art. 267 k.wyb. i czy PKW w uchwale nie naruszyła przepisu art. 267 k.wyb., umieszczając na karcie do głosowania w wyborach do Senatu RP logo komitetu wyborczego, jako element karty do głosowania, nieprzewidziany w tym przepisie. Powyższe jednak nie stanowiło podstawy protestu w zakresie pierwszego zarzutu, dlatego też kwestii tej Sąd Najwyższy rozstrzygać w postępowaniu dotyczącym tegoż protestu nie może. Sąd Najwyż-

szy jest bowiem związany granicami sformułowanych zarzutów. Z urzędu nie może wyjść poza ich treść i uczynić przedmiotem swojego rozstrzygnięcia naruszenie przepisu, którego w proteście nie zarzucano (B. Dauter, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 241 Kodeksu wyborczego*, [w:] K. W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX, uwaga nr 6, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2019 r., I NSW 17/19).

W rozpoznawanej sprawie nie znajdą nadto zastosowania motywy rozstrzygnięcia z uzasadnienia Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r. III SW 199-200/05, na którą powołał się wnoszący protest. Podstawę uchwały Sądu Najwyższego – w zakresie w jakim stwierdzała nieważność wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr 27 – stanowiło naruszenie przepisów obowiązującej wówczas ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 ze zm.), gdyż na karcie do głosowania nie zostały zamieszczone nazwy lub skróty nazw komitetów wyborczych zgłaszających kandydatów na senatorów, stanowiące niezbędną informację dla wyborcy. Natomiast odmienna sytuacja wystąpiła w rozpoznawanej sprawie, ponieważ karta do głosowania zawiera wszystkie wymagane prawem (konstytutywne) elementy przewidziane przez ustawodawcę, a nadto jeden błędny i nieprzewidziany przez ustawę. Zgoła odmienny jest zatem stan faktyczny rozstrzyganych spraw.

Nadto nie zasługuje na uwzględnienie pozostała argumentacja wnoszącego protest, abstrahując od faktu, iż stanowi ona jedynie nieuprawdopodobnione przypuszczenia. G. W. nie udowodnił, że to kandydat KW (…) skorzystał w sposób nieuprawniony z promowanego medialnie przez inny komitet wyborczy symbolu graficznego. Brak jest materiałów świadczących o tym, że to kandydat na senatora doprowadził do umieszczenia nieprawidłowego logo na karcie do głosowania. Nadto wnoszący protest nie sprecyzował, na czym miało polegać owo „skorzystanie". Domniemywać jedynie można, iż pełnomocnikowi wyborczemu chodzi tu o uzyskanie pewnej liczby głosów, jednakże powyższe nie jest możliwe do ustalenia na obecnym etapie, także w zakresie ilości takich głosów, a wnoszący protest nie zaoferował na poparcie przytoczonej okoliczności żadnego dowodu, czy faktycznie znaleźli się wyborcy, którzy oddali głos na K. K. z tego tylko względu, że przy jego nazwisku umieszczono symbol graficzny KW (…). Na marginesie Sąd Najwyższy zauważa, że w obwieszczeniu wyborczym Okręgowej Komisji Wyborczej w L. z dnia 18 września 2019 r. znalazła się informacja, że K. K. zgłoszony przez KW (…) jest członkiem partii (…) i nikt tego faktu nie zakwestionował.

Co więcej, za pozbawione podstaw oraz uzasadnienia uznać należy twierdzenie G. W., że z opisanych powyżej względów przypuszczać można, że głosy oddane na kandydata KW (…), bez wprowadzenia wyborców w błąd, mogły być oddane na kandydata KKW (…). W ocenie Sądu Najwyższego wyborca oddając swój głos w jednomandatowych wyborach do Senatu na pojedynczej karcie do głosowania w pierwszej kolejności pod uwagę bierze imię i nazwisko kandydata oraz wskazany poniżej komitet wyborczy, które kojarzy jednoznacznie; irrelewantna jest zaś dla niego kwestia niewielkich rozmiarów logo. Sąd Najwyższy podziela przy tym pogląd PKW, że wybory do Senatu RP mają charakter wybitnie spersonalizowany, wyborca głosuje bowiem na kandydata, a nie na symbol graficzny komitetu wyborczego. Ostatecznie Sąd Najwyższy zauważa, że wnoszący protest nie udowodnił swoich twierdzeń, jakoby to kandydat KW (…) miał wprowadzić wyborców w błąd oraz iż w istocie do takiego błędu wyborców doszło, skoro począwszy od wydrukowania kart i ich odbioru, poprzez sprawdzenie ich przed głosowaniem przez członków obwodowych komisji wyborczych, jak również w trakcie głosowania, liczenia głosów, aż do momentu ujawnienia powyższej okoliczności w mediach w dniu 21 października 2019 r. nikt nie

zauważył nieścisłości. Trudno jest również wnioskować, aby wydrukowane na karcie logo KW (…) było tożsame z prezentowanym w trakcie kampanii wyborczej, skoro w mediach prezentowane było jako kolorowe, a na karcie wyborczej jest czarno białe, i w tym zakresie wprowadzało wyborców w błąd. Co ważniejsze w tym kontekście, wspomniany konstytutywny element karty wyborczej w postaci nazwy komitetu wyborczego zawierał zapisane dużymi literami słowo „L.", co dla wyborców głosujących na wspomnianego kandydata – jak można domniemywać – mogło mieć kluczowe znaczenie.

Również argument skarżącego, związany z zawarciem przez kilka ugrupowań politycznych tzw. paktu senackiego, nie może zostać przez Sąd Najwyższy uwzględniony, z dwóch powodów: po pierwsze – co najważniejsze, wspomniany pakt nie jest instytucją prawa wyborczego, doznającą ochrony na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego; po drugie – fakt zawarcia takiego porozumienia był powszechnie znany, a informacja o nim dostępna publicznie i prywatnie w przekazie medialnym, dlatego też trudno uznać, że zgłoszenie do wyborów kandydata przez zarejestrowany komitet wyborczy, ze słowem „L." w nazwie, mogło wprowadzić w błąd wyborców chcących na niego głosować.

Podsumowując, Sąd Najwyższy rozpoznając pierwszy ze zgłoszonych zarzutów w granicach przytoczonych przez wnoszącego protest podstaw prawnych wyraża opinię, że protest jest bezzasadny. Wybory do Senatu Rzeczypospolitej w okręgu wyborczym nr (…) nie odbyły się przy użyciu nieważnych kart, a zatem nie są nieważnie przeprowadzone w tym okręgu wybory i nie jest nieważny wybór K. M. na senatora.

W ocenie Sądu Najwyższego protest G. W. w pozostałym zakresie nie spełnia warunków formalnych, o których mowa w art. 241 § 3 k.wyb. Wnoszący protest domaga się w nim, ponownego przeliczenia głosów w celu zbadania na ilu kartach do głosowania krzyżyk postawiono w kratce z logo KKW (…), a to dlatego, że wzór karty do głosowania w wyborach do Senatu RP zatwierdzony przez PKW nie uwzględnił okoliczności, iż symbol znaku graficznego komitetu może zawierać tzw. kratkę i w związku z tym pouczenie zawarte na karcie do głosowania w pkt. 2 bez podkreślenia, że chodzi o kratkę po lewej stronie od nazwiska, wprowadziło część wyborców KKW (…) w błąd i powodowało, że głosy ich były kwalifikowane jako nieważne, bo bez postawienia znaku przy którymkolwiek kandydacie.

Sąd Najwyższy stwierdza, że protest w opisanej wyżej części nie spełnia warunków formalnych do merytorycznego rozpoznania, a to dlatego, że nie zawiera konkretnego zarzutu naruszenia prawa wyborczego, który byłby udowodniony albo choćby uprawdopodobniony oraz opiera się jedynie na przypuszczeniach i domniemaniach wnoszącego protest.

W ocenie Sądu Najwyższego zarzut protestu w omawianej części w istocie ma charakter abstrakcyjny. Pełnomocnik wyborczy nie formułuje konkretnego zarzutu odpowiadającego normie z art. 82 k.wyb. oraz nie przedstawia żadnych dowodów, wnosząc o dokonanie oględzin z kart do głosowania. Nadto opisany na wstępie rozważań „zarzut" nie tylko nie został udowodniony, ale nie został nawet uprawdopodobniony, ponieważ pełnomocnik wyborczy nie przytoczył żadnego konkretnego przypadku nieprawidłowości, który mógłby wzbudzić wątpliwości co do wiarygodności wyników wyborów.

Niezależnie od powyższego, powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na sam fakt oddania głosów nieważnych i to potencjalnie na wskazanego przez niego kandydata, nie może stanowić wystarczającej podstawy do ponownego przeliczenia głosów (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2001 r., III SW 129/01; 8 listopada 2005 r., III SW 82/05; 8 listopada 2005 r., III SW 94/05; 25 października 2005 r., III SW 97/05; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14; 17 czerwca 2014 r., III SW 62/14).

Sąd Najwyższy stwierdza, że powszechnie wiadomym jest, że głos oddaje się poprzez umieszczenie znaku „X" w pustej kratce obok nazwiska kandydata, a nie w kratce zapełnionej logo komitetu wyborczego. Z tego też względu, komitet reprezentowany przez wnoszącego protest, ustalając wzór symbolu graficznego winien był się liczyć z tym, że wyborcy, którzy zechcą oddać głos na kandydata KKW (…), mogą oddać głos nieważny. Brak rozwagi komitetu w tej materii, czy też samego wyborcy, nie może stanowić zatem podstawy do ponownego przeliczania głosów, a tym bardziej do przyjęcia przez Sąd Najwyższy takiej oceny, by wbrew treści art. 269 § 1 k.wyb., z mocy prawa głos nieważny, orzeczeniem Sądu Najwyższego zakwalifikować jako głos ważny. Trudno jest też w omawianym przypadku mówić o bezprawnym lub zawinionym działaniu PKW, gdyż przede wszystkim wnoszący protest nie wskazał, które przepisy zostały naruszone lub obligowały Państwową Komisję Wyborczą do wzięcia opisanej sytuacji pod rozwagę, podczas gdy w informacji o sposobie głosowania oraz o warunkach ważności głosu w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (załącznik nr 1 do uchwały PKW nr 86/2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r.), umieszczonych w lokalach wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że głosować można tylko na jednego kandydata, stawiając znak „X" na karcie do głosowania w kratce z lewej strony obok nazwiska kandydata.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy postanowił w punkcie 1 sentencji na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb., w zakresie pierwszego zarzutu protestu G. W., wyrazić opinię, że jest on bezzasadny, natomiast na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., w punkcie 2 pozostawić protest bez dalszego biegu w pozostałym zakresie.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r.

## I NSW 152/19

Teza:

**Legitymacja do wniesienia protestu wyborczego, zgodnie z art. 82 § 2, 3 i 5 k.wyb., przysługuje ograniczonemu kręgowi podmiotów, pośród których to podmiotów nie ma kandydata do Sejmu. Tym samym kandydatowi, jako takiemu, nie przysługuje prawo do wniesienia protestu wyborczego.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego R. Z.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w C., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

R. Z. (dalej: wnoszący protest), pismem z 18 października 2019 r. (data nadania), wniósł protest wyborczy (działając w nim „jako kandydat, którego nazwisko w dniu wyborów umieszczone było w spisie kandydatów do sejmu") zarzucając nieważność lub nieprawidłowość wyborów do Sejmu RP w okręgu wyborczym nr (…) (C.), w obwodowej komisji wyborczej numer (…), budynek byłej szkoły podstawowej W., W., Z., w którym domagał się stwierdzenia nieważności wyborów w ww. zakresie lub ponownego komisyjnego przeliczenia głosów.

W uzasadnieniu protestu R. Z. podał, że przestępstwo przeciwko wyborom lub też naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.) polegało na pominięciu głosów grupy mieszkańców oddanych na niego, albowiem jak wynikało ze sprawozdania komisji wyborczej, wnoszący protest otrzymał tam „0" głosów. Do protestu dołączył oświadczenie, sporządzone w zwykłej formie pisemnej, podpisane przez czterech wyborców deklarujących, że w wyborach w okręgu wyborczym nr (…) (C.), w obwodowej komisji numer (…), budynek byłej szkoły podstawowej W., W., Z., oddali swoje głosy na R. Z.

W piśmie z 28 października 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) przedstawiła swoje stanowisko, zgodnie z którym protest wniesiony przez R. Z. nie spełnia

wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego i w związku z tym powinien pozostać bez dalszego biegu.

W uzasadnieniu PKW podniosła, że, co prawda, R. Z. dołączył oświadczenie czterech osób z którego wynika, iż głosowały na niego, jednakże dokument ten nie dowodzi o tym w jaki rzeczywiście sposób głos został oddany. Wnoszący protest nie jest w stanie przedstawić, poza własnym oświadczeniem, żadnego innego dowodu na poparcie swoich twierdzeń. Z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.) wynika, że ciężar dowodu spoczywa na osobie, która wnosi protest a nie może być tak, że zaledwie uprawdopodobniony *post factum* własnym oświadczeniem protest będzie odnosił zamierzony skutek. Ostatecznie PKW zauważa, iż doliczenie czterech dodatkowych głosów na rzecz R. Z. nie doprowadziłoby do uzyskania przez niego mandatu.

W piśmie z 28 października 2019 r. Prokurator Generalny (dalej: PG) wniósł o wydanie postanowienia zawierającego opinię, że zarzuty protestu są zasadne, lecz naruszenie przepisów ustawy nie miało wpływu na wynik wyborów. W uzasadnieniu podniesiono, że kandydujący w okręgu nr (…) z listy nr (…) R. Z. otrzymał 4811 głosów, natomiast osoby, które uzyskały mandaty do Sejmu z tej listy otrzymały odpowiednio 15 452 głosy i 21 483 głosy. Zatem, gdyby nawet przyjąć, że zarzut podniesiony przez R. Z. jest uzasadniony to i tak nie miałoby to wpływu na wyniki wyborów.

W piśmie z 29 października 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w C. (dalej: OKW) stwierdziła, że zarzuty R. Z. nie mają wpływu na ważność wyborów. W uzasadnieniu podniesiono, że głosy zostały policzone prawidłowo i rzetelnie w stosunku do wszystkich kandydatów na posłów znajdujących się na karcie głosowania. Na dowód tego, do odpowiedzi na protest wyborczy dołączono protokół z posiedzenia Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w gminie Z. w dniu 24 października 2019 r., który został podpisany przez wszystkich siedmiu członków komisji, nie zawiera żadnych zastrzeżeń co do przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania i potwierdza stanowisko OKW zawarte w odpowiedzi na protest.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 243 § 1 zd. 1 k.wyb., Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub protest niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb., którego § 3 stanowi, że wnoszący protest wyborczy powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera on swoje zarzuty.

Jeśli chodzi o określenie osób uprawnionych do wniesienia protestu wyborczego, to zgodnie z art. 82 § 2 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w art. 82 § 1 (czyli określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów) lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania.

Wnoszący protest R. Z. nie wskazał, że jego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, ale wyartykułował jedynie to, iż był kandydatem do Sejmu w okręgu wyborczym nr (…) (C.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego podnosi się, że jeżeli wnoszący protest nie wskazuje, iż jego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, uzasad-

nia to pozostawienie protestu bez dalszego biegu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r., I NSW 34/19).

W niniejszej sprawie, wnoszący protest nie wykazał, że posiadał legitymację do jego wniesienia, ta bowiem, zgodnie z art. 82 § 2, 3 i 5 k.wyb., przysługuje ograniczonemu kręgowi podmiotów, pośród których to podmiotów nie ma kandydata do Sejmu. Tym samym kandydatowi, jako takiemu nie przysługuje prawo do wniesienia protestu wyborczego. Przysługuje ono natomiast wyborcy. W przedmiotowej sprawie nikt z potencjalnie zainteresowanej grupy wyborców, której głosy zostały rzekomo pominięte, nie wniósł protestu, natomiast wnoszący protest w żadnym fragmencie jego treści nie wskazał, że jest również wyborcą w jakimkolwiek z obwodów głosowania – wręcz przeciwnie wyraźnie podkreślał, że składając protest działa jako kandydat. Kwestia ta determinuje rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie.

Na podstawie art. 243 § 1 zd. 1, art. 241 § 3 i art. 82 § 2 k.wyb., Sąd Najwyższy postanowił pozostawić protest bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r.

## I NSW 267/19

Teza:

**Artykuł 52 § 6a k.wyb. nie precyzuje jednego sposobu sprawowania nadzoru nad urną wyborczą. W szczególności nie precyzuje, czy wyznaczony członek komisji ma stać, czy też siedzieć przy urnie do głosowania, wystarczy bowiem, że znajduje się odpowiednio blisko, mając urnę w zasięgu wzroku. Istotne jest, żeby kontrola sprawowana była bezpośrednio, co nie oznacza fizycznego przebywania członka komisji przy urnie do głosowania.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Jacek Widło (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego A. Z. i L. Z.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r.

przy udziale: Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r.

postanawia:

1. **co do zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 i art. 250 Kodeksu karnego – pozostawić protest bez dalszego biegu;**
2. **co do zarzutu naruszenia prawa w zakresie nienależytego zabezpieczenia urny do głosowania oraz w zakresie zarzutu naruszenia warunków tajności głosowania – wyrazić opinię, że protest jest bezzasadny.**

## UZASADNIENIE

Pismem nadanym dnia 22 października 2019 r. A. Z. i L. Z. (dalej: Skarżący lub Wnioskodawcy), wnieśli protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r., jako wyborcy, których nazwiska zostały umieszczone w spisie wyborców w okręgu nr (…) w wyborach do Sejmu oraz w okręgu nr (…) w wyborach do Senatu. Jak wskazali Skarżący, powodem wniesienia protestu było dopuszczenie się przestępstw przeciwko wyborom, wymienionych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, dotyczących przebiegu głosowania, a także naruszenie prawa wyborczego określonego w Kodeksie wyborczym oraz w wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych zawartych w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej nr 210/2019, a dotyczących przebiegu głosowania.

Wnioskodawcy oparli swój protest na zarzutach:

1. nienależytego zabezpieczenia urny wyborczej w trakcie glosowania poprzez brak stałej obecności w bezpośredniej bliskości urny wyborczej wyznaczonego członka Obwodowej Komisji Wyborczej, co uwidocznione jest na nagraniu wideo od 2:06 do 2:16 (minut; sekund)
2. niezapewnienia przez wójta W. i przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej warunków w lokalu wyborczym OKW Nr (…) do przeprowadzenia tajnego głosowania, co uwidocznione jest na nagraniu wideo od 0:00 do 1:00 oraz od 0:14 do 0:20, a także od 0:26 do 0:34 (sekund).

Na poparcie wyżej wymienionych zarzutów Skarżący wnieśli o przeprowadzenie dowodu z:

1. zeznań wnioskodawcy, wyborcy A. Z.,
2. zeznań wnioskodawcy, wyborcy L. Z.,
3. karty pamięci z plikiem wideo.

Skarżący podnieśli, że w trakcie przeprowadzania głosowania w wyborach do Sejmu RP w okręgu wyborczym nr (…) oraz do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…) w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (…) w W., dopuszczono się przestępstw wyborczych, naruszeń prawa wyborczego oraz zaniedbań, które mogły zniekształcić wyniki wyborów.

Wnioskodawcy wskazali, że nienależyte zabezpieczenie urny wyborczej w trakcie głosowania poprzez brak stałej obecności w jej bezpośredniej bliskości wyznaczonego członka Obwodowej Komisji Wyborczej narusza uchwałę PKW nr 210/2019 z dnia 2 września 2019 r. oraz art. 52 § 6a Kodeksu wyborczego.

W dalszej kolejności Wnioskodawcy wskazali, że wójt gminy W. oraz przewodniczący OKW nie zapewnili prawa wyborcom do tajnego głosowania – poprzez brak w lokalu wyborczym odpowiednio osłoniętych miejsc, a tylko stoliki z przesłonami, które nie zapewniały tajności głosowania. Osoby stojące za wyborcą siedzącym przy stoliku i osoby siedzące obok, a nawet stojące z przodu stolików (co uwidocznione jest w pierwszej sekundzie nagrania wideo), miały wgląd w sposób glosowania osoby siedzącej, co stanowi naruszenie art. 42 § 1, art. 49 § 1 oraz art. 52 § 6a Kodeksu wyborczego.

W związku z powyższym brakiem zapewnienia tajności głosowania zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przez wójta gminy W. oraz przez przewodniczącego OKW przestępstwa przeciwko wyborom, zgodnie z art. 250 oraz art. 249 pkt 2 Kodeksu karnego.

W konkluzji Skarżący wnieśli o uznanie zasadności obu zarzutów, których skutki w znacznym stopniu mogły zniekształcić wyniki wyborów do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W., a także o rozstrzygnięcie o ważności wyborów oraz orzeczenie o przeprowadzeniu ponownych wyborów na stanowiska posłów do Sejmu i senatorów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. wraz ze wskazaniem czynności, od której należy ponowić postępowanie wyborcze.

Pismem z dnia 31 października 2019 r. Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej w W. wniosła o oddalenie protestu, wskazując, że prawo wyborcze nie nakłada obowiązku wyposażenia lokali wyborczych w kabiny do głosowania. Istotne jest by miejsca przeznaczone do głosowania spełniały swoją funkcje, tj. zapewniały tajność głosowania. Ta ostatnia może być zagwarantowana także poprzez zastosowanie tekturowych osłon postawionych na stolikach. Odnośnie zarzutu braku w bezpośredniej bliskości urny członka komisji, Przewodnicząca OKW w W. podniosła, że pojęcie „bezpośrednia bliskość" nie oznacza prze-

bywania członka komisji „tuż przy urnie", lecz obecność w takiej odległości, by zapewnić urnie nienaruszalność.

Pismem z dnia 4 listopada 2019 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, albowiem nie spełnia on przewidzianych prawem warunków formalnych. W jego ocenie, analiza przesłanego przez Skarżących nagrania nie potwierdza żadnego ze sformułowanych przez nich zarzutów. Warunki, jakie panowały w lokalu wyborczym w W., umożliwiały oddanie głosu z zachowaniem tajności dokonywanej czynności.

Na podobnym stanowisku stanął Prokurator Generalny, który pismem z dnia 4 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Postanowieniem z dnia 12 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 267/19, Sąd Najwyższy dopuścił dowód z dokumentu w postaci zapisu obrazu z nośnika złożonego przez Skarżących na okoliczność sposobu zabezpieczenia urny wyborczej oraz warunków w zakresie tajności głosowania w lokalu wyborczym Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (…) w Urzędzie Gminy w W.

W wykonaniu ww. postanowienia, w dniu 12 listopada 2019 r. Sąd Najwyższy odbył posiedzenie niejawne w składzie orzekającym i przeprowadził podczas niego dowód z przedłożonego przez Skarżących nagrania. Przebieg posiedzenia został opisany w protokole z przeprowadzenia dowodu, znajdującym się w aktach sprawy (k. 38 akt sądowych). W szczególności w protokole podniesiono, że „przesłany przez skarżących film trwa 2 minuty i 16 sekund, z czego przez większość czasu (0:36–1:53), film ukazuje jedynie czarny ekran". W trakcie odtwarzania filmu wykonano dwa tzw. zrzuty ekranu ukazujące: 1. dorosłą osobę, która siedzi za kotarą i jest w trakcie oddawania głosu (0:34 filmu); 2. ustawienie urny wyborczej w lokalu wyborczym (2:12 filmu). Oba wydruki stanowią załączniki do protokołu i znajdują się w aktach sprawy (k. 39–40 akt sądowych).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestię protestów wyborczych reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.). Zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przedmiotem zarzutów może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 k.wyb.).

Protest został wniesiony w terminie i przez uprawnionych wyborców.

Protest zarzuca popełnienie przestępstw przeciwko wyborom wymienionych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego (wskazano czyny z art. 249 pkt 2 i art. 250 Kodeksu karnego) oraz naruszenie wytycznych zawartych w uchwale PKW nr 210/19, dotyczących przebiegu głosowania. Naruszenie prawa miało polegać na braku zachowania tajności głosowania z uwagi na to, że wójt gminy W. nie zapewnił odpowiednich warunków do przeprowadzenia głosowania w sposób tajny w lokalu wyborczym. Podniesiono także zarzut nienależytego zabezpieczenia urny wyborczej w trakcie głosowania poprzez brak stałej obecności w bezpośredniej bliskości urny wyborczej wyznaczonego członka OKW. Zarzuty te wywodzono z dowodu z nagrania wideo, który to dowód został przeprowadzony w toku rozpoznania protestu wyborczego na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 października 2019 r. (z uwagi

na konieczność spełnienia zasad bezpieczeństwa informatycznego *vide* protokół z przeprowadzenia dowodu – k. 38–40 akt sądowych).

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów wyartykułowanych w proteście wyborczym, należało zauważyć co następuje.

Sąd Najwyższy ustalił, że w trakcie wyborów do Sejmu i Senatu w dniu 13 października 2019 r. w lokalu wyborczym Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. zainstalowano specjalne wyposażenia lokalu wyborczego w postaci stolików z przesłonami. Stoliki znajdowały się w pewnej odległości od siebie. Na stolikach znajdowały się przesłony o wysokości co najmniej 50 cm. Za stolikiem znajdowała się ściana, która uniemożliwiała przebywanie innych osób bezpośrednio za wyborcą oddającym głos. Zdaniem Skarżących, zapewnienie tajności wyborów wymagało zainstalowania kabin osłoniętych z czterech stron. Sami Wnioskodawcy stwierdzili w proteście wyborczym, że miało miejsce rozstawienie stolików do głosowania z kotarami – w sposób szerszy o kilka centymetrów w porównaniu z poprzednimi wyborami.

W tak ustalonym stanie faktycznym nie można uznać, że naruszono przepis art. 52 § 5a k.wyb., który stanowi, że tajność głosowania zapewnia się w szczególności przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób.

Cytowany przepis nakłada na podmiot odpowiedzialny za zorganizowanie czynności wyborczych przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc – tak, aby zarejestrowani wyborcy mogli oddać głos w sposób zapewniający w maksymalnym stopniu dyskrecję aktu wyborczego. Jak się przyjmuje w dotychczasowym orzecznictwie „prawodawca nie określił sposobu zapewnienia tajności głosowania, w szczególności nie nałożył obowiązku przygotowania w lokalu wyborczym osłoniętych kabin do głosowania, z czego wynika, że ważne jest aby miejsca przeznaczone do głosowania spełniały określoną funkcję, tzn. zapewniały tajność głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2014 r., III SW 33/14). Wynikający z nagrania wideo sposób urządzenia stanowisk do głosowania z przesłonami spełnia funkcję tajności głosowania. Nie można uznać, jak twierdzą Skarżący, że tajność głosowania zapewniają wyłącznie miejsca osłonięte ze wszystkich stron.

Z tych powodów należy uznać, że w zakresie naruszenia art. 52 § 5a k.wyb. protest był bezzasadny.

Nie można także uznać, że doszło do naruszenia art. 52 § 6a k.wyb., który stanowi, że przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wyznacza członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad, o których mowa w § 6.

Cytowany przepis nakazuje wyznaczenie przez przewodniczącego członka komisji, który przebywa w bezpośredniej bliskości urny wyborczej. Przepis ten nie precyzuje jednego sposobu sprawowania nadzoru nad urną. W szczególności nie precyzuje, czy członek komisji ma stać, czy też siedzieć przy urnie do głosowania, wystarczy bowiem, że znajduje się odpowiednio blisko, mając urnę do głosowania w zasięgu wzroku. Istotne jest, żeby kontrola sprawowana była bezpośrednio, co nie oznacza fizycznego przebywania członka komisji przy urnie do głosowania.

Z nagrania wideo (a także dołączonego do protokołu wydruku zrzutu ekranowego) wynika, że urna do głosowania znajdowała się bezpośrednio przed stołem, za którym za-

siadali przedstawiciele komisji wyborczej. Znajdowali się oni w świetle nagrania wideo w odległości pomiędzy 1 metrem a 1,5 metra od urny do głosowania. Należy uznać, że członkowie komisji, a nie tylko jeden z nich, znajdowali się w bezpośredniej bliskości urny wyborczej, co oznacza, że nie doszło do naruszenia art. 52 § 6a k.wyb., a kontrola nad urną sprawowana była w sposób należyty.

Skarżący nie wskazują zresztą także na to, że sposób zapewnienia wyposażenia lokalu wyborczego gwarantującego tajność głosowania wpłynął w jakikolwiek sposób na oddanie głosu w wyborach przez nich samych (nie wskazują w proteście, że wyborca nie oddał bądź nie mógł oddać głosu albo że głos został oddany wbrew preferencji politycznej). Nie sygnalizowano także naruszenia zasady tajności głosowania Okręgowej Komisji Wyborczej w dniu wyborów.

Dlatego należy także uznać, że w zakresie zarzutu naruszenia art. 52 § 6a k.wyb. protest był bezzasadny.

W zakresie zarzutu popełnienia przestępstw z art. 249 pkt 2 i art. 250 Kodeksu karnego, o czym miałoby świadczyć zarzucany brak należytego zabezpieczenia urny do głosowania i brak zapewnienia warunków głosowania, tj. naruszenia art. 52 § 5a oraz art. 52 § 6a k.wyb., należy uznać, że protest w tym zakresie nie spełnia warunków formalnych i powinien być pozostawiony bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 249 pkt 2 Kodeksu karnego, kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Natomiast na mocy art. 250 Kodeksu karnego, kto, przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Nie sposób uznać w żadnej mierze, że opisane w proteście okoliczności, tj. sformułowany zarzut naruszenia prawa poprzez brak należytego zabezpieczenia urny do głosowania i brak zapewnienia warunków głosowania, tj. naruszenia art. 52 § 5a oraz art. 52 § 6a k.wyb. przez wójta gminy W., czyli w istocie – zdaniem Skarżących – niedopełnienie obowiązków, które nie potwierdziło się w świetle przeprowadzonych dowodów, może być uznany za czyn realizujący znamiona przestępstw określonych w przytoczonych wyżej przepisach karnych. Jak już ustalono, nie doszło do naruszenia we wskazanym zakresie przepisów Kodeksu wyborczego zarówno co do zabezpieczenia urny, jak i zapewnienia warunków tajności głosowania. Oba przepisy penalizują zachowanie polegające na przeszkadzaniu, m.in. przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem (w przypadku art. 250 Kodeksu karnego także poprzez nadużycie stosunku zależności) swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Użyte w powołanych przepisach znamię czasownikowe polegające na przeszkadzaniu należy odczytywać według jego potocznego znaczenia. „Przeszkadzać" oznacza „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać" (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, t. II, s. 964). Artykuł 249 pkt 2 Kodeksu karnego penalizujący jedno z przestępstw przeciwko wyborom i referendum, łączy wskazaną czynność przeszkadzania ze swobodnym wykonywaniem m.in. prawa do głosowania, a więc z realizacją czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 10 k.wyb. Uwzględniając zatem reguły wykładni językowej można przyjąć, iż przestępstwo z art. 249 pkt 2 Kodeksu karnego czy też z art. 250 Kodeksu karnego może być popełnione poprzez takie czynne zachowanie (a nie zarzucane rzekomego, nieudowod-

nionego niedopełnienia obowiązków), które utrudnia, w jakikolwiek sposób zakłóca albo wywiera wpływ osobie posiadającej czynne prawo wyborcze, realizację tego prawa, a więc swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że podnosząc zarzut popełnienia ww. przestępstw Skarżący – nie wskazali żadnych okoliczności ani też nie przedstawili dowodów wskazujących na stosowanie przemocy, podstępu, groźby lub nadużycia stosunku zależności przez Wójta Gminy W. w trakcie głosowania.

Przywołane w proteście zarzuty nienależytego zabezpieczenia urny wyborczej w trakcie głosowania oraz niezabezpieczenia odpowiednio osłoniętych miejsc do głosowania nie wyczerpują również pozostałych znamion tych przestępstw, w szczególności nie mogą być uznane za przeszkadzanie wykonywania prawa do głosowania.

Wskazywane – zdaniem Skarżących – wadliwości nie wyczerpują znamion przestępstw określonych w art. 249 pkt 2 i art. 250 Kodeksu karnego.

Dlatego w zakresie tego zarzutu należało pozostawić protest bez dalszego biegu.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 14 listopada 2019 r.

## I NSW 194/19

Teza:

**Wobec szczególnego uregulowania zawartego w art. 241 k.wyb., wskazującego warunki wniesienia protestu, termin wniesienia protestu oraz konsekwencje wniesienia pisma, które nie spełnia warunków określonych w art. 241 k.wyb. lub wniesionego przez osobę nieuprawnioną, brak jest podstaw do zastosowania ogólnej regulacji wynikającej z art. 130 k.p.c.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Marek Siwek
SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestu wyborczego K. P.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 14 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W dniu 24 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło pismo z którego treści wynika zamiar złożenia protestu wyborczego przez K. P., działającego w imieniu własnym, jako wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w obwodzie nr (…) na terenie Miasta K. W piśmie zarzucono komisjom wyborczym nieprawidłowe zliczenie głosów i niespójności w protokołach wyborczych, mogące mieć wpływ na wynik głosowania i skutkować nieważnością wyborów w sejmowym okręgu wyborczym nr (…) (W.). Pismo nie zostało podpisane.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 Kodeksu wyborczego (art. 82 i art. 83) oraz w odniesieniu do wyborów do Sejmu w art. 241–246 Kodeksu wyborczego. Stosownie do art. 241 § 1 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 241 k.wyb. protest wnosi się z zachowaniem formy pisemnej, co wyklucza np. wniesienie protestu w formie elektronicznej (*vide* postanowienie Sądu Najwyższego

z 25 października 2011 r., III SW 70/11). Prawidłowo wniesiony protest, zgodnie z art. 242 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym, stosując w tym zakresie przepisy k.p.c. odpowiednio, z uwzględnieniem specyfiki postępowania w przedmiocie rozpoznania protestu wyborczego. Oznacza to w szczególności, że na podstawie art. 511 § 1 k.p.c., w zw. z art. 187 § 1 k.p.c. i art. 126 § 1 pkt 4 k.p.c. protest wyborczy musi zawierać podpis osoby go wnoszącej (*vide* postanowienie Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., III SW 84/15).

Natomiast brak jest podstaw do zastosowania ogólnej regulacji wynikającej z art. 130 k.p.c., wobec szczególnego uregulowania zawartego w art. 241 k.wyb., wskazującego warunki wniesienia protestu, termin wniesienia protestu oraz konsekwencje wniesienia pisma, które nie spełnia warunków określonych w art. 241 k.wyb. lub wniesionego przez osobę nieuprawnioną. Z tego powodu nie wzywa się osoby wnoszącej pismo, które miało stanowić protest wyborczy do uzupełnienia braków formalnych poprzez jego podpisanie. Pismo wskazujące K. P. jako swojego autora, nie zostało podpisane, co nie pozwala uznać go za protest wyborczy. Wszystkie regulacje odnoszące się do rozpoznania protestu, jakie znajdują się w Kodeksie wyborczym odnoszą się do protestu faktycznie wniesionego do Sądu Najwyższego, a więc pisma określonego podmiotu kwestionującego wynik wyborów z określonych powodów. Podstawową cechę takiego pisma musi więc być fakt sporządzenia przez określoną osobę, jako wyraz jej woli podważenia wyniku wyborów, a fakt ten jest niewątpliwy jedynie wówczas, gdy protest wyborczy jest podpisany. Przepis art. 242 § 1 k.wyb., stanowiący o rozpoznaniu protestu wyborczego w trybie nieprocesowym oznacza zatem, że tryb ten należy stosować w sytuacji, kiedy dochodzi już do rozpoznania sprawy zainicjowanej protestem.

Nie ma więc podstaw do stosowania art. 130 § 1 k.p.c., który zważywszy na specyfikę postępowania w przedmiocie rozpoznania protestu, z natury rzeczy, dotyczyłby fazy nie oceny protestu, o której mowa w art. 242 § 2 k.wyb., ale wręcz oceny, czy do wniesienia protestu w ogóle doszło. Jedynym rozwiązaniem takiej sytuacji, przewidzianym w Kodeksie wyborczym jest pozostawienie protestu bez dalszego biegu, a więc rozstrzygnięcie tożsame z decyzją podejmowaną co do protestu faktycznie wniesionego, ale obarczonego brakami w zakresie wymogów, o jakich mowa w art. 241 k.wyb. (art. 242 § 1 k.wyb.).

Dodatkowo podkreślić należy, że w myśl art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie zarzutów i dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 k.wyb.

Wobec powyższego, w związku z niezachowaniem wymogów określonych w art. 241 k.wyb. oraz art. 421 § 3 k.wyb. Sąd Najwyższy, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r.

## I NSW 182/19

Tezy:

**1. Z uwagi na zasadę tajności głosowania, zapewnienia osoby składającej protest nie mogą stanowić przedmiotu postępowania dowodowego. Nie istnieje możliwość weryfikacji, na której konkretnie karcie do głosowania wnoszący protest oddał swój głos – a tym samym nie jest możliwe udowodnienie na kogo w rzeczywistości głosował, jak również czy to jego karta do głosowania została uznana za nieważną.**

**2. Samo subiektywne przekonanie wnoszącego protest, że oddał w sposób prawidłowy głos, który nie został uwzględniony, nie może stanowić obiektywnego i jedynego dowodu uzasadniającego protest.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Jacek Widło
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego M. H.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r.

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w Ł., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 19 listopada 2019 r.,

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 15 października 2019 r. M. H. (dalej: Skarżąca) przesłała do Komisarza Wyborczego w Ł. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. Jako podstawę protestu Skarżąca wskazała nieprawidłowości w zakresie głosowania, polegające na braku zakwalifikowania oddanego przez nią głosu jako ważnego. Skarżąca podniosła, że kandydatka do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na którą oddała swój głos, stawiając krzyżyk w kwadracie po lewej stronie przy jej nazwisku, otrzymała we wskazanym obwodzie wyborczym zero głosów. Jednocześnie Skarżąca wyraziła podejrzenie co do możliwości oddania głosu na karcie, która została zakwalifikowana przez Obwodową Komisję Wyborczą jako nieważna (z uwagi na uznanie jej za kartę inną niż urzędowo ustalona lub nieopatrzoną pieczęcią obwodowej

komisji wyborczej). W konsekwencji Skarżąca stwierdziła, że została pozbawiona prawa do głosowania oraz wniosła o przywrócenie ważności oddanego przez nią głosu.

Pismo Skarżącej wpłynęło do Okręgowej Komisji Wyborczej w Ł. w dniu 21 października 2019 r., a następnie zostało przekazane do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Poczty Polskiej S.A.

Odpowiedź na powyższy protest przesłali Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z 30 października 2019 r.), Prokurator Generalny (pismo z 31 października 2019 r.) oraz Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w Ł. (pismo z 4 listopada 2019 r.), wnosząc o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy, a także pełnomocnikowi komitetu wyborczego, przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach określonych w ustawie. Szczegółowe zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.).

Pomimo że Skarżąca nie przesłała osobiście protestu bezpośrednio do Sądu Najwyższego, lecz został on przekazany przez Przewodniczącą Okręgowej Komisji Wyborczej w Ł., nie naruszyło to dyspozycji przepisu art. 241 § 1 k.wyb. Zgodnie z nim, protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2188) jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego. Pismo Skarżącej zostało nadane w dniu 22 października 2019 r. – nie doszło zatem do naruszenia terminu przewidzianego na wniesienie protestu wyborczego.

Zgodnie z przepisem art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborów określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Zgodnie z przepisem 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 musi tym samym wskazać i udowodnić nie tylko wystąpienie określonych naruszeń, ale również ich wpływ na wynik wyborów (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., I NSW 36/19).

W niniejszej sprawie, Skarżąca podniosła, że doszło do naruszeń w zakresie głosowania. Twierdziła, że jej głos został niesłusznie zakwalifikowany jako głos nieważny. Nie przedstawiła ona jednak żadnego dowodu na tę okoliczność, a powołany przez nią zarzut jest oparty wyłącznie na wyrażonych przez nią przypuszczeniach i zapewnieniach. Kodeks wyborczy nie wprowadza domniemania, że każde twierdzenie wyborcy, że oddał głos na danego kandydata i głos ten został oddany w sposób prawidłowy, należy uznać za wiarygodne. Z uwagi na zasadę tajności głosowania, zapewnienia osoby składającej protest nie mogą stanowić przedmiotu postępowania dowodowego. Nie istnieje możliwość wery-

fikacji, na której konkretnie karcie do głosowania Skarżąca oddała swój głos – a tym samym nie jest możliwe udowodnienie na kogo w rzeczywistości ona głosowała, jak również czy to jej karta do głosowania została uznana za nieważną. Podkreślić należy, że Kodeks wyborczy wprowadza instytucjonalne gwarancje prawidłowego przebiegu procesu głosowania i liczenia głosów (do jakich należy m.in. obecność mężów zaufania i obserwatorów społecznych), a po oddaniu głosu nie ma już możliwości weryfikacji sposobu głosowania indywidualnego wyborcy. Samo subiektywne przekonanie Skarżącej, że oddała w sposób prawidłowy głos, który nie został uwzględniony, nie może stanowić obiektywnego i jedynego dowodu uzasadniającego protest. Sąd Najwyższy nie może wyłącznie na podstawie takich twierdzeń podważyć prawidłowości zakwalifikowania i przeliczenia głosów przez obwodową komisję.

Niezależnie od powyższego, należy stwierdzić, że wniesione przez Skarżącą pismo ma charakter skargi, w której nie tylko nie zostały wskazane dowody na okoliczność podniesionych zarzutów, ale również dowody mające dowieść ich wpływu na wynik wyborów. Biorąc pod uwagę powyższe, nie można uznać, że Skarżąca spełniła zatem wymogi formalne, o których mowa w przepisie art. 241 § 3 k.wyb.

Zgodnie z przepisem art. 243 § 1 k.wyb. *in principio*, Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb. Wobec powyższego, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r.
## I NSW 190/19

Teza:

**Podniesiony zarzut sprowadza się do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką wykonuje ona zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2019, poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji dotyczącej oddania głosu w wyborach do Sejmu i Senatu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak
SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego S. D.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 19 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z 22 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce operatora wyznaczonego) S. D., wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu, wnosząc o stwierdzenie nieważności tych wyborów we wszystkich okręgach. Wnoszący protest podniósł zarzut dopuszczenia się przez osoby odpowiedzialne w (…) S.A. za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu RP, przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 249 pkt 2 k.k., mającego wpływ na wynik wyborów, polegającego na przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych tj. (…) S.A. Komitetu Wyborczego (…), przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych.

W odpowiedziach na protest Państwowa Komisja Wyborcza i Prokurator Generalny wyrazili opinie, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy należy pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.) protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez

Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast stosownie do art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb. Z kolei według art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Przepis art. 243 § 1 k.wyb. odsyła do treści całego art. 241 k.wyb., a więc także do art. 241 § 3 k.wyb., stawiającego przed osobą wnoszącą protest wyborczy wymaganie sformułowania zarzutów wymienionych w art. 82 § 1 k.wyb. oraz przedstawienia lub wskazania dowodów na ich poparcie (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 listopada 2015 r., III SW 119/15, i postanowienie Sądu Najwyższego z 17 listopada 2015 r., III SW 136/15).

W proteście opartym na zarzucie popełnienia przestępstwa nie można poprzestać na przytoczeniu abstrakcyjnych znamion czynu opisanych np. w art. 249 pkt 2 k.k. („Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania."), ale należy skonkretyzować zachowanie określonego podmiotu w taki sposób, aby możliwa była ocena, czy to zachowanie realizuje te znamiona. Tylko w takim przypadku możliwe będzie przyjęcie, że protest spełnia warunki wskazane w art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. Wówczas Sąd Najwyższy jest uprawniony do weryfikacji w postępowaniu dowodowym, czy tak sformułowany zarzut jest zasadny, a więc, czy opisane w proteście zachowanie w ogóle miało miejsce, a jeżeli tak, to czy miało wypływ na wynik wyborów. W przeciwnym razie Sąd Najwyższy pozostawia protest bez dalszego biegu (art. 243 § 1 k.wyb.).

Wniesiony protest nie konkretyzuje zachowania określonego podmiotu, które miałoby wypełniać znamiona przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. Posługuje się jedynie tak ogólnikowymi i abstrakcyjnymi pojęciami jak „faworyzowanie", „dyskryminowanie", „przedstawianie w niekorzystnym świetle", „negatywny wydźwięk", nie wiążąc tych pojęć z konkretnymi zdarzeniami, osobami czy audycjami telewizyjnymi nadawanymi w określonych datach. Już tylko ten sposób skonstruowania protestu uniemożliwia nadanie mu biegu.

Dokonując jednak oceny tak ogólnie naszkicowanego przez wnoszącego protest zachowania telewizji publicznej, czy też – ujmując rzecz precyzyjnie – osób odpowiedzialnych za kształt audycji emitowanych w tej telewizji, Sąd Najwyższy zauważa, że podstawą protestu jest zarzut popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. Przepis ten penalizuje zachowanie polegające na przeszkadzaniu przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Przeszkadzać to inaczej „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać" (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1996, s. 964). Przepis ten łączy czynność przeszkadzania ze swobodnym wykonywaniem m.in. prawa do głosowania, a więc z realizacją czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 10 k.wyb. Prawo do głosowania materializuje się zaś w akcie oddania głosu w trakcie wyborów. Uwzględniając zatem reguły wykładni językowej należy przyjąć, iż przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. może być popełnione przez takie zachowanie, które utrudnia lub w jakikolwiek sposób zakłóca osobie posiadającej czynne prawo wyborcze realizację tego prawa, a więc swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów. Czynność przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu

musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, skoro istota zachowania polegającego na przeszkadzaniu sprowadza się do zakłócenia swobody uprawnionej osoby w realizacji tego aktu. Co istotne, przeszkadzanie ma być m.in. realizowane za pomocą podstępu, a więc wprowadzenia określonej osoby w błąd, bądź też wyzyskania takiego błędu.

Faworyzowanie w mediach publicznych, a ściślej w telewizji publicznej, komitetu wyborczego określonej partii politycznej w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu przeprowadzone 13 października 2019 r., do czego odwołuje się wnoszący protest, nie może być uznane za przeszkadzanie w swobodnym oddaniu głosu, a więc za zakłócanie tego aktu, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji. Z protestu nie wynika przecież, by wolność w zakresie swobodnego oddania głosu jakiegokolwiek wyborcy, choćby wnoszącego protest, została zakłócona. Wynika z niego jedynie, że telewizja publiczna powinna w sposób stronniczy przedstawiała poglądy prezentowane przez różne komitety wyborcze.

Rzecz jednak w tym, że podniesiony zarzut sprowadza się do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką wykonuje ona zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2019, poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji dotyczącej oddania głosu w wyborach do Sejmu i Senatu. Zresztą wnoszący protest kwestionuje prawidłowość realizacji misji publicznej przez (…) S.A. nie tylko w okresie poprzedzającym wybory. Wskazuje to tym bardziej, że w podstawą protestu nie jest fakt popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k., ale w ogóle działalność telewizji publicznej. Działalność informacyjna mediów, także telewizji publicznej, w okresie przedwyborczym, nawet jeżeli w ocenie wnoszącego protest narusza zasady obiektywizmu, pluralizmu w zakresie przedstawiania różnych poglądów i stanowisk oraz negatywnie wpływa na kształtowanie opinii publicznej, czy wręcz stanowi „uprawianie polityki", nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu z art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi bowiem zakłócenia, czy jakiejkolwiek negatywnej ingerencji w prawo do swobodnego oddania głosu w wyborach przez określonego wyborcę czy wyborców, a do tego musiałoby się sprowadzać przeszkadzanie, o którym mowa w powołanym przepisie.

Skoro z treści protestu wynika w istocie zarzut braku obiektywizmu w działalności telewizji publicznej, a tym samym swego rodzaju propagowanie jednej partii politycznej połączone z przedstawianiem innej w negatywnym świetle, to taka działalność, jeżeliby uznać, że miała miejsce, może być rozważana jedynie jako swego rodzaju agitacja wyborcza, o której mowa w art. 105 § 1 k.wyb. („Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego"). Takiego określenia używa zresztą wnoszący protest. Opisane w tym proteście postępowanie w kontekście ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności, mogłoby być rozważane jedynie w ramach wykroczenia stypizowanego art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., oczywiście przy założeniu realizacji pozostałych znamion przedmiotowych, o których mowa w tych przepisach. Jeżeli jednak ustawodawca uznał za celowe penalizowanie w ramach odpowiedzialności za wykroczenie z art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., zachowania polegającego na niedozwolonej agitacji wyborczej, w dodatku przy spełnieniu szczególnych warunków wskazanych w tych regulacjach, oczywiste jest, że zachowanie związane nawet z promowaniem określonych kandydatów, niespełniające warunków z art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., nie może być jednocześnie uznawane za przestępstwo przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu, o którym mowa w art. 249 pkt 2 k.k.

Zupełnie nieracjonalne byłoby uznanie, że skoro sprawca czyni mniej, aniżeli przewidziano w przepisie typizującym wykroczenie, to odpowiada za przestępstwo.

Sąd Najwyższy wskazywał już, że agitacja wyborcza nawet naruszająca ciszę wyborczą, może być uznana jedynie za wykroczenie z art. 498 k.wyb., a nie za przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15), a także, że nie może stanowić zasadnego zarzutu protestu wyborczego zarzut naruszenia regulacji dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Wskazane względy prowadzą do wniosku, że negatywna ocena działalności medialnej telewizji publicznej w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne nie może być utożsamiana z faktem popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k.

Skoro zatem opisane w proteście zachowanie, mimo że niedostatecznie skonkretyzowane, nie wypełnia znamion przestępstwa, o jakim mowa w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb., to nie został spełniony wymóg formalny protestu wyborczego wskazany w art. 241 § 3 k.wyb. Sąd Najwyższy nie jest bowiem związany wskazaniem przez wnoszącego protest, że miało miejsce określone przez niego przestępstwo, ale opisem pewnego stanu (zdarzenia), co do którego jest uprawniony ocenić, czy stanowi ono przestępstwo i ewentualne, które spośród wskazanych w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb.

Z tego względu Sąd Najwyższy na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. pozostawił protest bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r.

## I NSW 213/19

Tezy:

**1. Na mocy art. 188 pkt 4 Konstytucji RP orzekanie o zgodności z ustawą zasadniczą celów lub działalności partii politycznych należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest dopuszczalne żądanie uznania za nielegalną działalności partii politycznej w trybie protestu wyborczego, co wynika z treści art. 82 k.wyb.**

**2. Nie jest dopuszczalne wniesienie protestu wyborczego przez podmiot niebędący osobą fizyczną.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Maria Szczepaniec
SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego M. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 19 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem nadanym dnia 22 października 2019 r. M. S. (dalej: Skarżąca lub Wnioskodawca), wniosła protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r., działając jako wyborca, a także w imieniu Towarzystwa (…) z siedzibą w B.

W piśmie zatytułowanym „protest wyborczy" Skarżąca wniosła o uznanie wyników wyborów za nieważne w zakresie, w jakim uznano głosy oddane na kandydatów (…) za ważne, a w konsekwencji o ponowny podział mandatów parlamentarnych z pominięciem głosów oddanych na Komitet (…).

Wnioskodawca podniósł, że w sierpniu 2019 r. skierował do Sądu Okręgowego w W. wniosek o wykreślenie z ewidencji partii politycznych (…) w związku z uporczywym łamaniem przez tę partię art. 13 Konstytucji RP w zw. z art. 256 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1950). Wniosek ten został oddalony przez Sąd Okrę-

gowy w W. postanowieniem z dnia 17 września 2019 r. W ocenie Skarżącej, przedmiotowe postanowienie Sądu Okręgowego w W. naruszyło konstytucyjne prawo do sądu.

W dalszej kolejności Wnioskodawca przytoczył w proteście wypowiedzi medialne oraz fragmenty opinii prawnych dotyczących m.in. art. 13 Konstytucji RP, zgodnie z którym zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Pismem z dnia 4 listopada 2019 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o uznanie, że złożony protest jest bezzasadny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Złożony protest wyborczy należy pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy (a także pełnomocnikowi Komitetu Wyborczego), przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach określonych w ustawie. Zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

W świetle art. 241 § 3 k.wyb., określającego warunki formalne protestu, osoba wnosząca go, powinna sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Jednocześnie, na mocy art. 243 § 1 zd. 1 k.wyb., Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wyborczy wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że protest wyborczy Pani M. S. nie spełnia wymogów formalnych pozwalających na jego merytoryczne rozpoznanie. W swym piśmie Skarżąca nie zarzuca dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, a wskazuje, że jej zdaniem partia polityczna (…) narusza przez swą działalność art. 13 Konstytucji RP w zw. z art. 256 § 1 Kodeksu karnego, zgodnie z którym kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Tak sformułowany „zarzut" nie dotyczy jednak żadnego przestępstwa „wyborczego" ani też naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Podkreślenia wymaga, że na mocy art. 188 pkt 4 Konstytucji RP orzekanie o zgodności z ustawą zasadniczą celów lub działalności partii politycznych należy do wyłącznej kompetencji

Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest dopuszczalne żądanie uznania za nielegalną działalności partii politycznej w trybie protestu wyborczego, co wynika z treści art. 82 k.wyb., zacytowanego powyżej. Co istotne, wnosząca protest nie przedstawiła także żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń.

Ostatecznie, podkreślić należy, że zgodnie z art. 82 § 2 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów wnieść może jedynie wyborca, a więc osoba fizyczna. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do Sejmu i do Senatu ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (art. 10 § 1 pkt 1 k.wyb.). Nie jest więc dopuszczalne wniesienie protestu wyborczego przez podmiot niebędący osobą fizyczną. Oznacza to, że protestu wnieść nie może Towarzystwo (…), które reprezentuje Skarżąca. W konsekwencji, za wnoszącą protest w niniejszej sprawie uznano osobę fizyczną – Panią M. S.

Z wszystkich tych powodów protest niespełniający wymogów formalnych pozostawiono bez nadawania mu dalszego biegu na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 oraz art. 241 § 3 k.wyb.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 2019 r.

## I NSW 323/19

Teza:

**Żaden przepis Kodeksu wyborczego nie ustanawia zakazu kandydowania przez członków danej partii politycznej z list komitetu wyborczego utworzonego przez inną partię polityczną – a zatem proceder, co do którego wnoszący protest twierdzi, że jest niedopuszczalny, w istocie nie jest w żaden sposób – czy to negatywnie czy pozytywnie – uregulowany.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Marcin Łochowski

w sprawie z protestu wyborczego M. H.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 19 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) M. H. złożył protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., wskazując, że powodem jego wniesienia jest naruszenie normy art. 87 § 1 Kodeksu wyborczego przez wszystkie komitety wyborcze, które wprowadziły do Sejmu swoich kandydatów. Wnoszący protest wskazał, że gdyby rzeczywiste koalicyjne komitety wyborcze były rejestrowane jako koalicje, wynik wyborczy byłby zupełnie inny – w zaistniałej sytuacji doszło zaś do wprowadzenia w błąd nie tylko Państwowej Komisji Wyborczej, ale i szeroko rozumianej opinii publicznej.

W odpowiedzi Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził ocenę, że zarzut protestu jest bezzasadny.

W odpowiedzi na protest Prokurator Generalny wyraził pogląd, że powinien on zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.) protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wybo-

rów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Wedle art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosownie do art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

Art. 258 k.wyb. przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w dziale IV Kodeksu – „Wybory do Senatu" stosuje się odpowiednio przepisy działu III Kodeksu – „Wybory do Sejmu".

Relewantny z punktu widzenia niniejszej sprawy jest także art. 82 k.wyb., którego § 1 przewiduje, że przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Art. 82 § 3 k.wyb. stanowi z kolei, iż protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, przepis art. 243 § 1 k.wyb. odsyła do treści całego art. 241 k.wyb., a zatem do wszystkich jednostek redakcyjnych tego przepisu – a więc także do § 3, stawiającego przed osobą wnoszącą protest wyborczy wymaganie sformułowania zarzutów wymienionych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego oraz przedstawienia lub wskazania dowodów na ich poparcie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 listopada 2015 r., III SW 119/15; postanowienie Sądu Najwyższego z 17 listopada 2015 r., III SW 136/15). Protest wyborczy wymaga przy tym przedstawienia lub wskazania dowodów, które rzeczywiście mogą potwierdzić wskazane zarzuty (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2007 r., III SW 63/07; postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2011 r., III SW 22/11).

Protest wniesiony przez M. H. opiera się na zarzucie naruszenia art. 87 § 1 k.wyb., zgodnie z którym partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów. Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej. Wnoszący protest wskazał na proceder „przyjęcia (przez partie polityczne – przyp. aut.) na swój pokład kandydatów spoza swej partii, lecz rejestrując się jako komitet wyborczy partii" – podnosząc, że „oczywistym jest, że wszystkie te zabiegi dokonane zostały *in farudem legis*, celem obejścia zaporowej klauzuli 8% poparcia".

Jakkolwiek zakres protestu i związanej z tym sądowej kontroli ważności wyborów nie może być ograniczany do prawidłowości ściśle rozumianych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów – podstawą protestu może być zatem naruszenie art. 87 § 1 k.wyb. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2015 r., III SW 160/15) – to pamiętać jednak należy, że wnoszący protest, poza sformułowaniem

zarzutu mieszczącego się w granicach zakreślonych przez art. 82 § 1 k.wyb., zobligowany jest także do przedstawienia lub wskazania dowodów na jego poparcie (art. 241 § 3 k.wyb.).

Wraz z rozpoznawanym protestem nie zostały zaś przedstawione żadne dowody. Jednocześnie M. H. nie wskazał żadnych dowodów – nie sformułował wniosków dowodowych – ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że „gdyby koalicje były rejestrowane jako koalicje, wynik wyborów mógłby być zupełnie inny. Zatem protest należy uznać za zasadny". W tej sytuacji stwierdzić należy, że wniesiony protest nie spełnia warunków określonych w art. 241 § 3 k.wyb. – i jako taki winien zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że żaden przepis Kodeksu wyborczego nie ustanawia zakazu kandydowania przez członków danej partii politycznej z list komitetu wyborczego utworzonego przez inną partię polityczną – a zatem proceder, co do którego wnoszący protest twierdzi, że jest niedopuszczalny, w istocie nie jest w żaden sposób – czy to negatywnie czy pozytywnie – uregulowany.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r.
## I NSW 186/19

Tezy:

**1. Osoby, które opuściły jednostkę, w której utworzono obwód odrębny, po przekazaniu wykazu do urzędu gminy, mogą głosować w innym obwodzie na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, które mogą uzyskać w urzędzie gminy właściwym miejscowo ze względu na miejsce położenia obwodu odrębnego.**

**2. Ewentualna nieprawidłowość dotycząca spisu wyborców powinna więc zostać rozwiązana za pośrednictwem reklamacji do właściwego organu, który sporządził spis wyborców, natomiast w przypadku jej nieuwzględnienia przysługiwało prawo wniesienia skargi do właściwego sądu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Leszek Bosek
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego P. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

z udziałem: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

P. S. (dalej: wnosząca protest) złożyła protest wyborczy 21 października 2019 r. (data nadania), w którym wniosła o stwierdzenie nieważności wyborów do Sejmu i do Senatu RP w okręgu (…) w obwodzie (…).

Uzasadniając swoje stanowisko, podniosła, że w dniu wyborów zgłosiła się do przynależnej dla jej adresu zameldowania Komisji nr (…) w M., gdzie poinformowano ją, iż została skreślona z listy wyborców a przyczyną tego może być pobranie przez nią zaświadczenia o głosowaniu w dowolnym miejscu w kraju. P. S. zaprzeczyła, aby pobierała zaświadczenia uprawniające do głosowania w całym kraju i oświadczyła, że w terminie od 5 do 10 października 2019 r. przebywała na oddziale położniczym Szpitala (…), ale skoro została stamtąd wypisana, to automatycznie powinna zostać umieszczona z powrotem na liście wybor-

ców. Pomimo telefonicznego potwierdzenia z Wydziału Ludności Urzędu Miasta w M., że posiada prawa wyborcze, Przewodniczący Komisji nie dopuścił P. S. do głosowania, co jej zdaniem, mogło zaważyć na wynikach wyborów.

W odpowiedzi na protest Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) stwierdziła, że protest jest niezasadny. PKW podkreśliła, że działanie obwodowej komisji wyborczej było prawidłowe. Wnosząca protest była ujęta w spisie wyborców w Szpitalu (…). Opuściła szpital w dniu 10 października 2019 r. i gdyby przedstawiła Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w M. dokument potwierdzający opuszczenie placówki, w której był utworzony obwód odrębny, karta do głosowania zostałaby jej wydana. W takich okolicznościach, działanie obwodowej komisji wyborczej było zgodne z przepisami Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.) oraz z wytycznymi dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., stanowiącymi załącznik do uchwały nr 210/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. (pkt 39).

Okręgowa Komisja Wyborcza w K. (dalej: OKW) w uzasadnieniu odpowiedzi podniosła, że zgodnie z treścią art. 29 § 1 k.wyb., spis wyborców w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 i 7 k.wyb., sporządza się na podstawie wykazów osób, które będą w nich przebywać w dniu wyborów. Wyborca umieszczony w takim wykazie, zostaje skreślony ze spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania i może głosować w wyborach wyłącznie w obwodzie odrębnym, utworzonym w tej jednostce. OKW podkreśliła, że z pisma Zastępcy Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta M. z dnia 28 października 2019 r. (znak: (…)), wynikało, iż wnosząca protest została skreślona ze spisu wyborców w obwodzie nr (…) w M. na podstawie zawiadomienia z dnia 8 października 2019 r. o wpisaniu lub dopisaniu do spisu wyborców w innym obwodzie głosowania, przesłanego przez Urząd Miasta w K. Ponadto wskazano, iż Urząd Miasta M. nie otrzymał zawiadomienia o konieczności dopisania P. S. do spisu wyborców w związku z opuszczeniem przez nią obwodu odrębnego. Mając powyższe na uwadze, OKW wniosła o stwierdzenie, że protest wyborczy jest bezzasadny.

Odpowiadając na protest wyborczy P. S., Prokurator Generalny (dalej: PG) podniósł, że zgodnie z art. 82 § 3 i § 5 k.wyb. do wniesienia protestu uprawniony jest wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

PG wskazał, że stosownie do art. 243 § 2 k.wyb., pozostawia się bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Analiza treści złożonego protestu prowadzi do wniosku, że na mocy art. 37 § 1 k.wyb. każdy może wnieść odpowiednio do wójta albo do organu, który sporządził spis wyborców, reklamację w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców, a na podstawie art. 37 § 2 k.wyb. do ww. spraw stosuje się odpowiednio art. 22 k.wyb. regulujący reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. Natomiast w świetle treści art. 22 § 5 k.wyb. na decyzję nieuwzględniającą reklamacji wnoszący reklamację może wnieść skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Tym samym sprawa nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców, a co za tym idzie, brak ujęcia wnoszącej protest w spisie wyborczym, nie stanowi podstawy do wniesienia protestu wyborczego. Próba podważenia spisu wyborców po dacie wyborów jest niedopuszczalna (postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r., I NSW 19/19, LEX nr 2697605).

Biorąc pod uwagę powyższe, stosownie do art. 243 § 1 k.wyb. PG, wyraził pogląd, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Art. 101 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.

Zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu powinien zawierać zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Zarzut protestu, stosownie do art. 82 § 1 k.wyb., może obejmować jedynie dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Art. 26 § 2 k.wyb. określa, że wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców. Z kolei art. 29 § 1 k.wyb. stanowi, że spis wyborców m.in. w szpitalach sporządza się na podstawie sporządzonych przez kierowników szpitali wykazów osób, które będą w nich przebywać w dniu wyborów. Natomiast, w świetle § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U., poz. 5 oraz 2019, poz. 727) kierujący zakładem, w którym utworzono obwód głosowania, ma obowiązek powiadomienia osób objętych wykazem, że zostaną skreślone ze spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania i będą mogły głosować w wyborach wyłącznie w obwodzie głosowania utworzonym w zakładzie, a w innym obwodzie głosowania – po uprzednim uzyskaniu zaświadczenia o prawie do głosowania z urzędu gminy, na której terenie położony jest zakład.

Nadmienić w tym miejscu należy, że osoby, które opuściły jednostkę, w której utworzono obwód odrębny, po przekazaniu wykazu do urzędu gminy, mogą głosować w innym obwodzie na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, które mogą uzyskać w urzędzie gminy właściwym miejscowo ze względu na miejsce położenia obwodu odrębnego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią art. 51 § 1 i 2 pkt 3 k.wyb., obwodowa komisja wyborcza dopisuje w dniu głosowania do spisu wyborców osobę skreśloną ze spisu dla danego obwodu głosowania w związku z wpisaniem tej osoby do spisu wyborców w jednostce, o której mowa wart. 12 § 4 k.wyb., jeżeli udokumentuje, iż opuściła tę jednostkę przed dniem wyborów.

Podobnie, zgodnie z treścią pkt. 39 ppkt 3 załącznika do uchwały nr 210/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. (M.P. 2019, poz. 890) w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., w oparciu o art. 51 § 2–4 k.wyb., komisja dopisuje do spisu wyborców, na dodatkowym formularzu spisu i umożliwia głosowanie m.in. osobie skreślonej ze spisu dla danego obwodu głosowania w związku z umieszczeniem w spisie wyborców w obwodzie odrębnym (np. szpital), jeżeli udokumentuje ona, iż opuściła daną jednostkę przed dniem głosowania. Przed dopisaniem takiej osoby do spisu wyborców należy sprawdzić, czy wyborca jest skreślony ze spisu, a przy jego nazwisku znajduje się adnotacja o skreśleniu w związku z umieszczeniem w spisie wyborców w obwodzie odrębnym

(„§ 13 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców" lub „zawiadomienie o wpisaniu lub dopisaniu do spisu", co wynika z § 11 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców – Dz.U. 2015, poz. 5 oraz 2019, poz. 727).

Z uwagi na brak potwierdzenia opuszczenia obwodu odrębnego oraz braku stosownego dokumentu potwierdzającego ten fakt (zgodnie z art. 51 § 2 pkt 3 k.wyb. oraz pkt. 39 ppkt 3 załącznika do ww. uchwały), Przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w M. słusznie postanowił odmówić P. S. wydania kart do głosowania.

W przypadku gdy dochodzi do nieprawidłowości w sporządzonym spisie wyborców, zastosowanie ma art. 37 § 1 k.wyb., zgodnie z którym, każdy może wnieść odpowiednio do wójta albo do organu, który sporządził spis wyborców, reklamację dotyczącą nieprawidłowości sporządzenia spisu. Z art. 37 § 2 k.wyb. wynika, że do wyżej wymienionych kwestii, stosuje się odpowiednio art. 22 k.wyb. normujący reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. W świetle art. 22 § 5 k.wyb. na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie z rejestru wyborców wnoszący reklamację bądź osoba skreślona z rejestru wyborców może wnieść, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego.

Ewentualna nieprawidłowość dotycząca spisu wyborców powinna więc zostać rozwiązana za pośrednictwem reklamacji do właściwego organu, który sporządził spis wyborców, natomiast w przypadku jej nieuwzględnienia przysługiwało prawo wniesienia skargi do właściwego sądu.

Z mocy art. 243 § 2 k.wyb., Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko, zgodnie z którym „sprawa nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców nie stanowi podstawy do wniesienia protestu wyborczego a Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący takiej sprawy. Jak wskazuje się w orzecznictwie i w piśmiennictwie, kwestie objęte reklamacjami nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego" (postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r., I NSW 19/19).

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 243 § 2 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r.

## I NSW 257/19

Tezy:

**1. Sprzeczność pomiędzy twierdzeniami wnoszącego protest a treścią protokołu głosowania nie może być usunięta w postępowaniu przed Sądem Najwyższym wywołanym wniesieniem owego protestu. Kodeks wyborczy nie wprowadza bowiem domniemania, że każde twierdzenie wyborcy, iż oddał głos na danego kandydata i że głos ten został oddany w sposób prawidłowy, należy uznać za wiarygodne.**

**2. Zasada tajności głosowania zakłada nie tylko, że wyborca powinien mieć zapewnione warunki tego rodzaju, iż możliwym będzie nieskrępowane oddanie głosu zgodnie w jego wolą, ale przede wszystkim, że nastąpi to w sposób uniemożliwiający późniejszą identyfikację tego głosu i przypisanie go konkretnemu wyborcy.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Łochowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego M. R.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z udziałem: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 listopada 2019 r.

**wyraża opinię, że protest jest niezasadny.**

## UZASADNIENIE

Pismem procesowym z dnia 21 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) M. R., reprezentowana przez adwokata D. G., wniosła protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w obwodowej komisji wyborczej nr (…) w Gminie Miasto O., zarzucając wadliwe przeprowadzenie następujących czynności wyborczych: 1) ustalenia głosów ważnych; 2) ustalenia głosów nieważnych; 3) ustalenia głosów na poszczególnych kandydatów.

W uzasadnieniu wnosząca protest wskazała, że ona oraz co najmniej cztery inne osoby oddały swoje głosy na kandydatkę z listy wyborczej nr (…) Komitetu Wyborczego „…", B. B.-K. Mimo to, w protokole obwodowej komisji wyborczej nr (…) w Gminie Miasto O. stwierdzono, że kandydatka ta nie otrzymała żadnego głosu. W ocenie M. R. uzasadnione było zatem podejrzenie, że obwodowa komisja wyborcza nr (…) w Gminie Miasto O. wadliwie dokonała czynności wyborczych w postaci ustalenia głosów ważnych i nieważnych oraz

głosów na wszystkich kandydatów. Jednocześnie wnosząca protest wskazała, że w obwodowej komisji wyborczej nr (…) w Gminie Miasto O. wydano 1134 kart do głosowania. Zdaniem M. R. oznaczało to, że wadliwe dokonanie czynności wyborczych w postaci ustalenia głosów ważnych i nieważnych oraz ustalenia głosów na wszystkich kandydatów mogło mieć wpływ na wynik wyborów w okręgu wyborczym nr (…) (K.). Wnosząca protest podniosła bowiem, że nie można wykluczyć sytuacji, iż wszystkie głosy zostałyby oddane na jednego kandydata, co zmieniłoby wynik wyborów w okręgu wyborczym nr (…) (K.).

Mając na uwadze powyższe, M. R. wniosła o unieważnienie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (…) i nakazanie obwodowej komisji wyborczej nr (…) w Gminie Miasto O. ponownego ustalenia głosów ważnych i nieważnych oraz ponownego przeliczenia głosów na poszczególnych kandydatów.

W odpowiedzi Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że wnosząca protest nie przedstawiła żadnych dowodów na poparcie stawianego zarzutu. Nie może być zaś tak, że zaledwie uprawdopodobniony *post factum* własnym oświadczeniem protest będzie odnosił zamierzony skutek. W ocenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej taka uproszczona ocena byłaby rozwiązaniem dysfunkcyjnym dla całego procesu wyborczego i mogłaby prowadzić do działań obstrukcyjnych ze strony osób, które nadużywając swego prawa z różnych względów nie chcą zaakceptować ustalonych wyników wyborów.

W związku z powyższym Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że wniesiony protest nie spełnia wymogów formalnych i w związku z tym powinien pozostać bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na protest Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w K., powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, wskazał, że sprzeczność pomiędzy twierdzeniami wnoszącego protest a treścią protokołu nie może być usunięta w postępowaniu przed Sądem Najwyższym wywołanym wniesieniem protestu. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w K. wskazał ponadto, że w obwodowej komisji wyborczej nr (…) w Gminie Miasto O. odnotowano 11 głosów nieważnych, w tym 4 głosy nieważne z powodu postawienia znaku „X" przy więcej niż jednym kandydacie. Jednocześnie, w ocenie Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w K., nawet przy przyjęciu zasadności zarzutów podniesionych w proteście, ewentualna nieprawidłowość dotycząca 4 oddanych głosów nie miałaby wpływu na wynik głosowania w obwodzie ani na wynik wyborów. Różnica w uzyskanych głosach między kandydatką B. B.-K. a poprzedzającym ją kandydatem M. M. M. wynosiła bowiem 606 głosów na korzyść M. M. M.

W odpowiedzi Prokurator Generalny wyraził pogląd, że zarzut protestu jest zasadny, jednak naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy nie miało wpływu na wynik wyborów. Prokurator Generalny wskazał, że tajność głosowania nie pozwala w żaden sposób zweryfikować oświadczenia zawartego w proteście, w szczególności jemu zaprzeczyć, bo ustalenie, na którego konkretnie kandydata na posła oddała głos wnosząca protest i osoby przez nią wskazane jest niemożliwe – a w takich okolicznościach zarzut dotyczący ustalenia wyników głosowania należy uznać za zasadny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.) protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie

w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Wedle art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Relewantny z punktu widzenia niniejszej sprawy jest także art. 82 k.wyb., którego § 1 przewiduje, że przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Stosownie do art. 242 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Art. 242 § 2 k.wyb. przewiduje, że opinia, o której mowa w § 1, powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.

Rozpatrywany protest opiera się na zarzutach nieprawidłowego obliczenia przez obwodową komisję wyborczą nr (…) w Gminie Miasto O.: liczby głosów ważnych oddanych łącznie na wszystkie listy kandydatów i na poszczególne listy kandydatów, liczby głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów z tych list oraz liczby głosów nieważnych. Wnosząca protest twierdzi bowiem, że ona, a także co najmniej cztery inne osoby, w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zagłosowały na kandydatkę z listy wyborczej nr (…) Komitetu Wyborczego „…", B. B.-K. Mimo to, w protokole głosowania w obwodzie, sporządzonym przez obwodową komisję wyborczą nr (…) w Gminie Miasto O., podano, że kandydatka B. B.-K. otrzymała 0 głosów. Na dowód powyższego wnosząca protest przedstawiła swoje twierdzenia, oświadczenia trzech innych wyborców: M. P., M. P. i J. P., a także wydruk protokołu głosowania w obwodzie, sporządzonego przez obwodową komisję wyborczą nr (…) w Gminie Miasto O.

Jakkolwiek tak sformułowane zarzuty mieszczą się w granicach przedmiotowych protestu, określonych w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. – wskazując na naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących ustalenia wyników głosowania – to jednak brak podstaw do stwierdzenia ich zasadności, a to z następujących przyczyn.

Wnosząca protest, poza ogólnym wskazaniem na wadliwe przeprowadzenie przez obwodową komisję wyborczą nr (…) w Gminie Miasto O. czynności wyborczych: ustalenia głosów ważnych, ustalenia głosów nieważnych i ustalenia głosów na poszczególnych kandydatów, oraz wyrażeniem przekonania, że ustalona przez tę komisję w protokole głosowania w obwodzie liczba głosów oddanych na kandydatkę do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z listy wyborczej nr (…) Komitetu Wyborczego „…", B. B.-K., nie odpowiada stanowi faktycznemu, nie podała, jakich konkretnie nieprawidłowości miałaby dopuścić się w swojej pracy wskazana komisja.

Podkreślić zaś należy, że sprzeczność pomiędzy twierdzeniami wnoszącego protest a treścią protokołu głosowania nie może być usunięta w postępowaniu przed Sądem Najwyższym wywołanym wniesieniem owego protestu. Kodeks wyborczy, wbrew temu co wynika ze stanowiska Prokuratora Generalnego, nie wprowadza bowiem domniemania, że każde twierdzenie wyborcy, że oddał głos na danego kandydata i że głos ten został oddany

w sposób prawidłowy, należy uznać za wiarygodne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 65/19). Po oddaniu głosu nie jest już zaś możliwe dokonanie jego identyfikacji ani ponowne przeliczenie głosów w związku z podniesionymi w proteście zarzutami, zwłaszcza że nawet przy założeniu, iż twierdzenia zawarte w proteście są prawdziwe, nie można przypisać obwodowej komisji wyborczej naruszenia prawa – a to z uwagi na okoliczność, że nie można wykluczyć, iż w rzeczywistości oddano głosy nieważne lub na inną osobę (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lipca 2009 r., III SW 44/09). Twierdzenie wnoszącej protest, a także twierdzenia zawarte w przedstawionych przez nią jako dowody dokumentach prywatnych – oświadczeniach podpisanych przez M. P., M. P. i J. P. – nie poddają się, z natury rzeczy obiektywnej, weryfikacji, co jest to konsekwencją zasady tajności głosowania. Zasada ta zakłada bowiem nie tylko, że wyborca powinien mieć zapewnione warunki tego rodzaju, że możliwym będzie nieskrępowane oddanie głosu zgodnie w jego wolą, ale przede wszystkim, że nastąpi to w sposób uniemożliwiający późniejszą identyfikację tego głosu i przypisanie go konkretnemu wyborcy.

Tak więc samo subiektywne przekonanie wnoszącej protest, że oddała ważny głos na kandydatkę B. B.-K., który nie został uwzględniony, nie może stanowić obiektywnej podstawy do wyrażenia opinii o zasadności protestu. Z tych samych przyczyn nie jest możliwe stwierdzenie zasadności protestu na podstawie pisemnych oświadczeń M. P., M. P. i J. P. – tym bardziej, że jako dokumenty prywatne, stanowią one jedynie dowód tego, że osoby, które je podpisały, złożyły oświadczenia w nich zawarte (art. 245 k.p.c.), nie korzystają zaś z domniemania autentyczności i prawdziwości, zarezerwowanego dla dokumentów urzędowych (art. 244 k.p.c.). W zaistniałej sytuacji nawet dowód z oględzin kart do głosowania – o którego przeprowadzenie wnosząca protest, reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika, nie wnosiła – nie byłby miarodajny dla stwierdzenia zasadności zarzutów protestu, a to wobec sygnalizowanej już niemożności identyfikacji pochodzenia głosu od konkretnego wyborcy.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy na sprzeczność żądań zgłoszonych przez wnoszącą protest. Wniosła ona o unieważnienie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (…) i jednocześnie o nakazanie obwodowej komisji wyborczej nr (…) w Gminie Miasto O. ponownego ustalenia głosów ważnych i nieważnych oraz ponownego przeliczenia głosów na poszczególnych kandydatów. Nie ulega zaś wątpliwości, że w przypadku unieważnienia wyborów w okręgu wyborczym brak jest możliwości nakazania którejkolwiek z obwodowych komisji wyborczych utworzonych na obszarze tego okręgu ponownego badania warunków ważności głosów i obliczenia, stosownie do wyników tego badania, liczby głosów nieważnych oraz liczby głosów ważnych oddanych: łącznie na wszystkie listy kandydatów, na poszczególne listy kandydatów i wreszcie na poszczególnych kandydatów z tych list. W wyniku unieważnienia wyborów w okręgu w ogóle, unieważnieniu podlegają też wszystkie oddane w tych wyborach głosy, co z natury rzeczy uniemożliwia ponowne ustalenie ich ważności, jak i ponowne ich obliczenie.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r.
## I NSW 305/19

Teza:

**Zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb., ciężar dowodu spoczywa na osobie, która wnosi protest. Nie może być zatem tak, że zaledwie uprawdopodobniony oświadczeniem własnym lub kilku osób protest będzie odnosił zamierzony skutek. Taka uproszczona ocena byłoby rozwiązaniem dysfunkcyjnym dla całego procesu wyborczego i mogłaby prowadzić np. do działań obstrukcyjnych ze strony osób, które nadużywając swego prawa z różnych powodów nie chcą zaakceptować ustalonych wyników wyborów.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki
SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego M. H.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 listopada 2019 r.

postanawia:

**uznać protest wyborczy za niezasadny.**

## UZASADNIENIE

W dniu 28 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynął protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP złożony przez M. H. Wnosząca protest zawarła w nim zarzut naruszenia Kodeksu wyborczego, wskazując na podejrzenie popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 248 pkt 2–4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2019, poz. 1950; dalej: k.k.). Przestępstwo to, zdaniem wnoszącej protest, miało wpływ na wynik wyborów, polegało bowiem na błędnym przeliczeniu głosów oraz niewłaściwym ustaleniem wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP przez obwodową komisję wyborczą nr (…) (G.) w okręgu wyborczym nr (…) (W.).

W uzasadnieniu protestu M. H. wskazała, że osobiście oddała głos na kandydatkę (…) (KW (…) lista nr (…)) Panią J. C., która jak się okazało po opublikowaniu protokołu obwodowej komisji wyborczej nr (…), w przedmiotowym obwodzie nie uzyskała ani jednego głosu. Ponadto wnosząca protest wskazała jeszcze na siedem innych osób, których oświadczenia o oddaniu ważnego głosu na wskazaną kandydatkę w tym samym obwodzie dołączyła do wniesionego przez siebie protestu wyborczego. W związku z przedstawiony-

mi okolicznościami wnosząca protest zawnioskowała o zarządzenie przez Sąd Najwyższy ponownego przejrzenia i przeliczenia kart wyborczych z obwodowej komisji wyborczej nr (…) oraz przeprowadzenie dowodów z przesłuchania pięciu wskazanych w proteście osób na okoliczność oddania przez nich ważnego głosu na wskazaną kandydatkę.

W odpowiedzi na protest z 12 listopada 2019 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej odnosząc się do przedstawionego zarzutu wskazał, że ustalenie stanu faktycznego wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego Komisja nie jest uprawniona. Oświadczenie wnoszącej protest oraz załączone do protestu oświadczenia innych osób o oddaniu głosów na wskazanego kandydata, zdaniem PKW, nie przesądzają o tym, w jaki sposób konkretny głos został oddany. Ponadto zdaniem PKW, nawet oddanie dodatkowych 7 głosów na listy kandydatów na posłów do Sejmu RP KW (…) nie spowodowałoby uzyskania przez ten Komitet dodatkowego mandatu, ani nie spowodowałoby zwiększenia liczby mandatów uzyskanych przez listę tego Komitetu w okręgu wyborczym nr (…).

Poza powyższym PKW stwierdziła, że M. H. we wniesionym proteście zarzuciła „nieważność wyborów w okręgu nr (…)" w konsekwencji czego wniosła o „zarządzenie przejrzenia i przeliczenia kart wyborczych przez Sąd Najwyższy", natomiast okręg wyborczy do Sejmu właściwy ze względu na obszar, gdzie głosowała wnosząca protest to okręg numer (…), numer (…) dotyczył obwodu głosowania, a nie okręgu wyborczego. Według PKW przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują stwierdzenia nieważności wyborów w obwodowej komisji wyborczej, czego domaga się wnosząca protest. Nie kwestionuje ona przy tym wyniku wyborów w okręgu, czy też wyboru danego posła, a żąda jedynie stwierdzenia nieważności wyborów do Sejmu w danym obwodzie głosowania, czego również nie przewiduje Kodeks wyborczy. Mając na uwadze powyższe PKW wyraziła opinię, że protest wniesiony przez M. H. nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego i w związku z tym powinien pozostać bez dalszego biegu.

Podobne stanowisko o zasadności pozostawienia przedmiotowego protestu bez dalszego biegu przedstawił w piśmie z 18 listopada 2019 r. Przewodniczący OKW w W. Zdaniem OKW mogło dojść do omyłkowego zaliczenia głosów wskazanej w proteście kandydatki na rzecz innego kandydata z tej samej listy, przy czym Komisja nie posiada kompetencji do zarządzenia powtórnego przeliczenia głosów we wskazanym obwodzie. Ponadto OKW stwierdziła, że przedstawiony przez obwodową komisję wyborczą nr (…) protokół z wyników głosowania jest poprawny zarówno pod względem formalnym, jak i matematycznym, a zatem brak jest dostatecznego wskazania przez wnoszącą protest, iż doszło do nieprawidłowości przy jego sporządzaniu.

Odmienne stanowisko przedstawił Prokurator Generalny, który w piśmie z 13 listopada 2019 r., stwierdził, że protest wyborczy należy uznać za zasadny, lecz wskazane w nim naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów. Prokurator Generalny uznał, że w związku ze wskazaniem przez wnoszącą protest dowodów, na których opiera swój zarzut, należy przyjąć, że okoliczność dotycząca złego przeliczenia głosów – jako nadająca się do zweryfikowania – została uprawdopodobniona, a zatem stanowi ona delikt wyborczy. Należy jednakże podnieść, że przedstawiona okoliczność nie miała żadnego wpływu na ważność wyborów, ważność wyborów w okręgu lub wybór określonej osoby, gdyż w przedmiotowym obwodzie z listy nr (…) KW (…) największą liczbę głosów uzyskał A. R. i to on otrzymał mandat posła na Sejm RP. W świetle uprawdopodobnionych przez wnoszącą protest okoliczności wskazana przez nią kandydatka uzyskałaby

tylko 7 głosów ważnych, a więc nie byłaby to liczba wystarczająca do uzyskania przez nią mandatu posła na Sejm RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu RP oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.) w przepisach ogólnych (art. 82 i art. 83 k.wyb.) oraz w przepisach szczególnych (art. 241–243 k.wyb.). Przepis art. 82 § 1 k.wyb. określa przesłanki wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby, który może być wniesiony wyłącznie 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, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 241 § 1 i 3 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw RP, a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale 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. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów poparte konkretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 k.wyb.).

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 65/19) Kodeks wyborczy nie wprowadza domniemania, że każde twierdzenie wyborcy o oddaniu przez niego głosu na danego kandydata oraz o oddaniu tego głosu w sposób prawidłowy należy uznać za wiarygodne. W świetle zasady tajności wyborów nie ma bowiem możliwości sprawdzenia, jak głosował dany wyborca, a twierdzenie skarżącej i kilku innych osób o oddaniu głosu na daną kandydatkę jest samo w sobie nieweryfikowalne. Należy jednak podkreślić, że Kodeks wyborczy zawiera szereg instytucjonalnych gwarancji prawidłowego przebiegu procesu głosowania i liczenia głosów (np. mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni), zasadniczą wartość dowodową posiada także sporządzany przez obwodową komisję wyborczą protokół z wyników głosowania. Samo subiektywne przekonanie wnoszącej protest, że oddała prawidłowy głos, który nie został uwzględniony, nie może stanowić obiektywnego i z natury rzeczy jedynego dowodu uzasadniającego taki protest. Nie można bowiem wykluczyć, że pomimo przekonania wyborcy o prawidłowości oddanego głosu, został oddany głos nieważny lub głos na innego kandydata, np. na skutek pomyłki.

Sąd Najwyższy nie może więc wyłącznie na podstawie samych twierdzeń wyborcy podważyć prawidłowości przeliczenia głosów przez obwodową komisję wyborczą, której czynności cieszą się domniemaniem prawdziwości. Należy bowiem zauważyć, że gdyby

przyjąć odmiennie, tj., że taki zarzut protestu wyborczego jest zasadny, każdy wyborca mógłby w proteście wyborczym wskazać, że głosował na danego kandydata, który według protokołu wyników głosowania nie uzyskał żadnego głosu, nie przedstawiając na poparcie swojej tezy jakichkolwiek dowodów. Ocena tego rodzaju zarzutów byłaby odmienna gdyby znalazły one potwierdzenie w protokole z wyników głosowania. Natomiast protokół przedstawiony przez obwodową komisję wyborczą nr (…) jest poprawny zarówno pod względem formalnym, jak i matematycznym.

Zgodnie jednak z art. 241 § 3 k.wyb., ciężar dowodu spoczywa na osobie, która wnosi protest. Nie może być zatem tak, że zaledwie uprawdopodobniony oświadczeniem własnym lub kilku osób protest będzie odnosił zamierzony skutek. Taka uproszczona ocena byłoby rozwiązaniem dysfunkcyjnym dla całego procesu wyborczego i mogłaby prowadzić np. do działań obstrukcyjnych ze strony osób, które nadużywając swego prawa z różnych powodów nie chcą zaakceptować ustalonych wyników wyborów. Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest bowiem wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego wyniku głosowania.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 242 § 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r.

## I NSW 215/19

Tezy:

**1. Choć Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty w postępowaniu nieprocesowym, to postępowanie w sprawach protestów wyborczych nie jest postępowaniem cywilnym. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mogą znaleźć w nim odpowiednie zastosowanie tylko wówczas, gdy da się je pogodzić z istotą postępowania, na grunt którego dokonuje się przeniesienia (postępowania dotyczącego protestów wyborczych).**

**2. Brak formalny protestu wyborczego, polegający na niedochowaniu formy pisemnej (brak podpisu) nie podlega uzupełnieniu i skutkuje koniecznością pozostawienia protestu bez dalszego biegu bez wzywania do usunięcia takiego braku.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)
SSN Leszek Bosek

w sprawie z protestu wyborczego E. Ś.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 21 listopada 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) Przewodnicząca Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. E. Ś. wniosła protest wyborczy, przywołując jako podstawę jego wniesienia art. 82 § 3 Kodeksu wyborczego.

Według wnoszącej protest, regulacje prawne dotyczące komunikowania się pomiędzy Działem Ewidencji Ludności a placówkami odrębnych obwodów głosowania, nie są należycie precyzyjne i mogą powodować pozbawienie praw wyborczych obywatela w wyborach, co stanowi naruszenie art. 10 § 1 Kodeksu wyborczego.

Swoje twierdzenie wnosząca protest oparła na zdarzeniu, które miało miejsce w dniu głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…). Jako przewodnicząca OKW próbując ustalić na jakiej liście wyborczej umieszczona jest jedna z osób (p. A. N.), która zgłosiła się

do lokalu wyborczego, a nie była uwzględniona na liście, telefonicznie skontaktowała się z Działem Ewidencji Ludności i otrzymała telefoniczną informację, że osoba ta umieszona jest w spisie wyborców w komisji nr 1127, w szpitalu na Woli, gdzie do niedawna przebywała. Jednak okazało się, że p. A. N. została wykreślona ze wskazanej listy wyborczej, ponieważ została wypisana ze szpitala. Jak zaznaczyła wnosząca protest, sytuacje takie powodują niepotrzebny stres i uzasadnione pretensje, mylnie informowanych wyborców, mogące przerodzić się w konflikt pomiędzy wyborcą i przewodniczącym lub zastępcą komisji, co narusza powagę wyborów, jak również może skutkować podjęciem błędnych decyzji.

Odpis protestu został prawidłowo doręczony Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratorowi Generalnemu.

Zastępca Prokuratora Generalnego w piśmie z dnia 12 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu, wskazując że protest nie spełnia koniecznych przesłanek przewidzianych przepisami Kodeksu wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy, jako niespełniający zarówno warunku formy pisemnej oraz warunku wyartykułowania zarzutów odpowiadających wymogom przewidzianym w przepisach Kodeksem wyborczego, należało pozostawić bez dalszego biegu.

W pierwszej kolejności należało wskazać, że ustawa przewiduje dla protestów wyborczych formę pisemną: *verba legis* przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 241 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego). Implikuje to obowiązek wniesienia protestu podpisanego przez jego autora. Rodzi się zatem pytanie, czy protest nieodpowiadający temu wymogowi (brak podpisu autora), a zatem niemający formy pisemnej, podlega uzupełnieniu poprzez wezwanie do uzupełnienia braków formalnych. Otóż na tak sformułowane pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

Postępowanie w sprawach inicjowanych przez wniesienie protestu wyborczego ma szczególny charakter. Choć Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty w postępowaniu nieprocesowym, to nie ulega żadne wątpliwości, że postępowanie w sprawach protestów wyborczych nie jest postępowaniem cywilnym. Określone przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mogą znaleźć w nim odpowiednie zastosowanie tylko wówczas, gdy da się je pogodzić z istotą postępowania, na grunt którego dokonuje się przeniesienia (postępowania dotyczącego protestów wyborczych). Odpowiednie stosowanie przepisów zakłada zatem bądź ich bezpośrednie stosowanie, bądź też zmodyfikowane stosowanie, a jeżeli nie da się ich pogodzić z postępowaniem, w którym miałyby mieć zastosowanie: odmowę ich stosowania. Zważywszy na charakter postępowania dotyczącego protestów wyborczych, a przede wszystkim na napięty, rygorystyczny harmonogram orzekania przez Sąd Najwyższy w sprawach protestów wyborczych, określony przez krótki, maksymalnie dziewięćdziesięciodniowy termin (liczony od dnia po dniu wyborów) wydania przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcia o ważności wyborów oraz na to, że rozstrzygniecie o ważności wyborów warunkuje uprzednie rozpoznanie wszystkich protestów wyborczych (dla wnoszenia których ustawodawca przewidział także bardzo krótki, bo ledwie siedmiodniowy termin do wniesienia do Sądu Najwyższego) należy przyjąć, że w postępowaniu tym nie stosuje się przepisów dotyczących uzupełnienia braków formalnych pism, a brak formalny protestu wyborczego, polegający na niedochowaniu formy pisemnej (brak podpisu) nie podlega uzupełnieniu i skutkuje koniecznością pozostawienia protestu bez dalszego biegu bez

wzywania do usunięcia takiego braku. Przyjęcie przeciwnego stanowiska, tj. uznanie że stwierdzenie niedochowania formy pisemnej i niedopisania protestu wyborczego nakłada na właściwego przewodniczącego wydziału obowiązek wezwania jego autora do uzupełnienia braku, mogłoby w praktyce prowadzić do konsekwencji nader trudnych do pogodzenia z przyświecającą Kodeksowi wyborczemu zasadą szybkości postępowania w sprawach wyborczych, w szczególności zaś z koniecznością możliwie najszybszego wydania przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcia dotyczącego ważności wyborów, warunkowanego – jak już powiedziano – rozpoznaniem wszystkich protestów wyborczych, w skrajnych przypadkach skutkując niemożnością dochowania maksymalnego terminu przewidzianego przez ustawę na wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności wyborów. Ewentualne zakreślenie autorowi protestu wyborczego tygodniowego terminu do jego uzupełnienia (art. 130 § 1 zd. pierwsze k.p.c.) aktualizuje dopiero konieczność doręczenia zarządzenia autorowi protestu wyborczego, co – uwzględniając nie tylko fakt, że protesty wyborcze nadane w placówce operatora pocztowego wpływają do Sądu Najwyższego ze znacznym opóźnieniem, ale także terminy ustawowe warunkujące przyjęcie fikcji doręczenia pisma (tzw. podwójne awizowanie) i kursowanie korespondencji pomiędzy Sądem Najwyższym i miejscem zamieszkania autora protestu wyborczego istotnie przedłużają postępowanie nakierunkowane na uzupełnienie braków – powodowałoby niejednokrotnie konieczność miesięcznego albo dłuższego oczekiwania na jakąkolwiek reakcję autora protestu. Dopiero uzupełnienie braku formy pisemnej otwierałoby drogę do przesłania odpisu protestu innym uczestnikom postępowania wraz z wezwaniem ich do zajęcia stanowiska co do uzupełnionego już protestu wyborczego, nie wspominając już o konieczności przeprowadzenia postulowanych czynności dowodowych. W tym czasie biegłby oczywiście dziewięćdziesięciodniowy termin na wydanie orzeczenia o ważności wyborów. Wszystko to prowadzi do wniosku, że przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących trybu wzywania w postępowaniu cywilnym do usunięcia braków formalnych pisma w postaci braku podpisu nie stosuje się w postępowaniu w sprawach dotyczących protestów wyborczych (por. podobną argumentację – wyrażoną przez najwyższą instancję sądową na gruncie postępowania wyborczego w przedmiocie skarg na postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odwołań od postanowień okręgowych komisji wyborczych odnośnie rejestracji kandydatów na senatorów – w postanowieniu Sądu Najwyższego z 13 września 2019 r., I NSW 74/19). Autor protestu wyborczego jest zatem zobowiązany do złożenia tego pisma opatrzonego podpisem albo uzupełnienia braku z własnej inicjatywy w terminie przewidzianym do wniesienia protestu wyborczego przez Kodeks wyborczy. Oznacza to, że zarządzenie o wezwaniu do uzupełnienia braku formalnego protestu wyborczego poprzez złożenie własnoręcznego podpisu pod protestem w terminie tygodniowym nie mogło wywołać skutku prawnego w postaci prolongaty terminu do złożenia protestu w formie pisemnej. Protest został złożony w formie pisemnej dopiero z chwilą opatrzenia go podpisem przez jego Autorkę w dniu 4 listopada 2019 r., a zatem już po wyekspirowaniu siedmiodniowego terminu do złożenia protestu (art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego). Już z tej przyczyny należało pozostawić protest złożony przez E. Ś. bez dalszego biegu (art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego). Protest dotknięty jest jednak także innymi wadami formalnymi uniemożliwiającymi jego merytoryczną ocenę.

Instytucja protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ma swoje konstytucyjne podstawy. 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 art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.), oraz – w odniesieniu do wyborów do Sejmu – w art. 241–246 Kodeksu wyborczego, 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.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego, przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Przedmiotem protestu wyborczego może być 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.

W myśl przepisu w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie zarzutów oraz przedstawienie lub wskazanie dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego. Wynikający z przepisu art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego obowiązek pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy zatem – między innymi – sytuacji, w której czynność inicjująca postępowanie (protest wyborczy) nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy tej czynności procesowej, określonych w art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, a zatem takiego układu procesowego, w którym 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. Artykułując zarzuty autor protestu jest zobligowany do skonkretyzowania abstrakcyjnie ujętych podstaw protestu wyborczego (wymienionych taksatywnie w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego), przez sprecyzowanie, na czym polegało zarzucone naruszenie prawa oraz wskazanie – w przypadku zarzutów nawiązujących do podstawy protestu wyborczego wskazanej w przepisie art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, tj. dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego – na wpływ przestępstwa na „przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów", zaś w przypadku zarzutu nawiązującego do podstawy prawnej określonej w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, tj. wskazującego na naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów oraz podniesienie (uprawdopodobnienie), że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów. Niezależnie od tego Autor protestu wyborczego – jak już wspomniano – jest zobowiązany do przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że wnosząca protest nie sformułowała zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w przepisie art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego podstaw wniesienia protestu wyborczego.

W pierwszej kolejności chodzi o to, że wnosząca protest – mimo formalnego powołania w jego treści przepisu art. 10 § 1 Kodeksu wyborczego – nie skonkretyzowała na czym

miałoby polegać naruszenie tego przepisu. W każdym razie Autorka nie podnosi, że opisane w proteście okoliczności związane z realizacją prawa do udziału w wyborach parlamentarnych i prawa do głosowania przez A. N. stanowią naruszenie art. 10 § 1 Kodeksu wyborczego, lecz podnosi, że podany przez nią „przykład" cyt. „dowodzi, że regulacje prawne dotyczące komunikowania się pomiędzy Działem Ewidencji Ludności, a placówkami odrębnych obwodów głosowania, nie są należycie precyzyjne i mogą powodować pozbawienie praw wyborczych obywatela w wyborach, co stanowi naruszenie kodeksu wyborczego Art. 10. § 1" (pisownia oryginalna). W istocie zatem Autorka protestu nie wiąże opisanych przez siebie okoliczności faktycznych (zdarzeń) z naruszeniem przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów, lecz formułuje – niedopuszczalny w proteście wyborczym – zarzut „naruszenia prawa przez prawo" (naruszenia „przepisów kodeksu wyborczego" przez „regulacje prawne"). Słusznie stwierdza się w stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej, że cyt.: „krytyka rozwiązań prawnych dotyczących sporządzania spisów wyborców w obwodach odrębnych nie mieści się w pojęciu protestu wyborczego". Już z tego tylko powodu wypadało pozostawić powyższy protest bez dalszego biegu.

Sformułowany przez Autorkę protestu zarzut nie czyni jednak zadość także innym warunkom konstrukcyjnym protestu przewidzianym w pkt. 2 przepisu art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego. Wnosząca protest nie tylko nie formułuje zarzutów dotyczących dopuszczenia się przez konkretną osobę (lub osoby) naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, lecz nie wskazuje także wpływu (niewyartykułowanych) naruszeń na wynik wyborów. Przeciwnie – jak wynika z treści uzasadnienia protestu, wyborczyni p. A. N. została w końcu dopisana do spisu wyborców w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. (podstawę prawną takiego postąpienia stanowi przepis art. 51 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego). Nie sposób zatem nie przyznać racji Przewodniczącemu Okręgowej Komisji Wyborczej w W. I, który w swoim stanowisku stwierdza, że przepisy prawa „dość precyzyjnie regulują przedstawioną w proteście sytuację", a cyt. „Przewodnicząca Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (…) w W., nie dopatrzyła się powyższej regulacji i stąd osoba, której sprawa dotyczy podróżowała między komisjami obwodowymi".

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego pozostawił protest E. Ś. bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r.

## I NSW 253/19

Teza:

**Prawidłowość przeliczenia liczby głosów na mandaty poselskie mieści się w zakresie przedmiotowym pojęcia „ustalenia wyników głosowania" (art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.), a zatem mieści się w zakresie przedmiotowym protestu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego Przemysława L. K.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 21 listopada 2019 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

22 października 2019 r. P. K. wniósł protest wyborczy „w zakresie podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze" po wyborach do Sejmu przeprowadzonych w dniu 13 października br. W proteście P. K. podniósł zarzut, że „[p]odział mandatów jest niezgodny z obowiązującym prawem regulującym sprawy wyborów do Sejmu, w szczególności z Konstytucją i Prawem Wyborczym.". Protestujący wskazał, że przyjęty w Polsce model przeliczenia głosów oddanych na poszczególne komitety wyborcze na mandaty w Sejmie opiera się na zasadzie matematycznej opracowanej przez Victora D'Hondta. W ocenie protestującego, wyrażona w Konstytucji RP zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu wymaga, aby odsetek oddanych głosów na dany komitet wyborczy odpowiadał identycznemu odsetkowi mandatów poselskich. Przykładowo, jeśli komitet wyborczy (…) uzyskał w ostatnich wyborach 43,59%, to powinien uzyskać 201, a nie – jak wyliczyła Państwowa Komisja Wyborcza – 235 mandatów. Zdaniem protestującego, zastosowanie przez PKW przelicznika określonego w Kodeksie wyborczym skutkowało deformacją wyników wyborów wbrew zasadom matematycznym ustalonym przez Konstytucję RP. W związku z tym protestujący wniósł o „o przydzielenie mandatów poszczególnym komitetom wyborczym na zasadzie koniunkcji ustaw: Konstytucji RP oraz Prawa Wyborczego".

Państwowa Komisja Wyborcza i Prokurator Generalny wnieśli o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu.

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 badania ważności wyborów określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.). Podobny model kontroli ważności wyborów obowiązywał na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r., która nie ujęła go jednak w formie prawa podmiotowego wyborcy, ale jako kompetencję Sądu Najwyższego do orzekania „o ważności wyborów zaprotestowanych" (art. 19).

Art. 101 Konstytucji RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów, które rozpatrywane są przez Sąd Najwyższy. W nauce prawa określa się przyjęte rozwiązanie jako sądowy model weryfikacji ważności wyborów. Jego celem jest zagwarantowanie pełnego odzwierciedlenia woli Narodu w składzie organu przedstawicielskiego przez sprawdzenie, czy wybory odbyły się z poszanowaniem przepisów prawa (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 330–331).

Prawo do wnoszenia protestów wyborczych przysługuje wyłącznie obywatelom. Ma ono samodzielny i gwarancyjny charakter wobec praw wyborczych obywateli (biernego i czynnego) w wyborach do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). Jego zakres przedmiotowy i tryb realizacji bliżej określa ustawa, ale ustawodawca z uwagi na fundamentalny charakter praw wyborczych w demokratycznym państwie prawnym nie może tego prawa nadmiernie ograniczać (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Prawa wyborcze są uprawnieniami o fundamentalnym znaczeniu dla ustroju demokratycznego. Pozostają w ścisłym związku z zasadą powszechności wyborów urzeczywistniającą zasadę suwerenności Narodu, który sprawuje władzę za pośrednictwem organów przedstawicielskich lub bezpośrednio (art. 4 Konstytucji RP). Z tego względu w nauce prawa przyjmuje się, że przepisy ustawy rozwijające prawa wyborcze powinny być interpretowane rozszerzająco («prowolnościowo» czy «proobywatelsko»), natomiast ograniczenia tych praw – ściśle i literalnie (W. Sokolewicz, uwaga nr 5 do art. 62, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 10–12; B. Naleziński, uwaga z nb. 23 do art. 62, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 151). Obowiązek prokonstytucyjnej wykładni przepisów wyznaczających ramy prawne dla korzystania z praw wyborczych został też sformułowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 2004 r., III SW 42/04).

Konstytucja RP wymaga, aby kontrola ważności wyborów obejmowała badanie uchybień prawu wyborczemu oraz ocenę, czy były one na tyle poważne, że miały lub mogły mieć wpływ na wybór posłów i senatorów lub na całe wybory. Kontrola ważności wyborów sprawowana przez Sąd Najwyższy obejmować więc musi wszystkie etapy procedury wyborczej od zarządzenia wyborów do ustalenia i ogłoszenia ich wyników, ale tylko w zakresie tych czynności, które mogą mieć bezpośredni związek i wpływ na ważność wyborów. Celem tak rozumianej kontroli jest ustalenie, czy skład parlamentu został ukształtowany zgodnie z wolą wyborców oraz w ramach przewidzianych przez prawo, a nie ustalanie wszystkich zaistniałych naruszeń prawa (L. Garlicki, uwaga nr 6 do art. 101, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999).

Konstytucyjne prawo podmiotowe do wniesienia protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów obejmuje możliwość zakwestionowania każdego naruszenia prawa popeł-

nionego w ramach procedury wyborczej, które mogło mieć wpływ na wynik wyborów. Ustawodawca może ograniczyć prawo do oprotestowania wyborów przez wprowadzenie przesłanki interesu prawnego, uzależniającej dopuszczalność protestu od tego, czy dotyczy naruszeń w tym okręgu bądź obwodzie, z którego wyborca pochodzi (L. Garlicki, uwaga nr 8 do art. 101, *dz. cyt.*).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego protest wyborczy nie może mieć więc charakteru abstrakcyjnego. Niedopuszczalne są ogólne zarzuty co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 132/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 135/19).

Z całokształtu regulacji konstytucyjnej i ustawowej wynika, że protest wyborczy został ukształtowany przez ustawodawcę jako środek procesowy o indywidualno-konkretnym charakterze, ponieważ:

– może być on wniesiony wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach: wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych (art. 82 § 2–5 Kodeksu wyborczego);
– jego przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które protestujący jest w stanie udowodnić, tj. mające miejsce w konkretnej sytuacji doświadczonej przez protestującego: warunkiem formalnej dopuszczalności protestu jest sformułowanie w nim zarzutów oraz wskazanie dowodów (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego);
– każdy protest wyborczy rozpatrywany jest przez Sąd Najwyższy osobno, dopiero po wyrażeniu opinii na temat zasadności zarzutów zgłoszonych w poszczególnych protestach następuje podjęcie uchwały w przedmiocie ważności wyborów (art. 242–244 Kodeksu wyborczego).

W myśl Kodeksu wyborczego przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią:

1) przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mające wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów;
2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego).

Wnoszący protest obowiązany jest sformułować w proteście zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody na ich poparcie (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego).

Teza o dopuszczalności ograniczenia zakresu protestu i związanej z tym sądowej kontroli wyborów przez Sąd Najwyższy wyłącznie do niektórych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów została zanegowana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12. Stwierdzono w niej, że podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o jakim mowa w art. 210 § 3 (w brzmieniu sprzed dnia 26 sierpnia 2014 r.) tego Kodeksu, uprawniającego komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na posłów w co najmniej połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. W uzasadnieniu uchwały wyrażono pogląd, że niedopuszczalne jest, aby

faza procedury wyborczej, mająca umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza jakąkolwiek kontrolą i uchylała się spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 242 § 2 Kodeksu wyborczego) i ich ważności (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 244 Kodeksu wyborczego). Celem i przedmiotem protestu wyborczego jest wszak ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest on przeciwko tej ważności skierowany. Termin „wybory" w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmować zarówno akt zbiorowej woli wyborców prowadzącej do wyłonienia Sejmu (Senatu), jako organu władzy ustawodawczej oraz posłów (senatorów) wyposażonych w określone kompetencje, jak również procedurę, która wyrażenie tej woli umożliwi. Pojęcie ważności wyborów, przeciwko której może zostać wniesiony protest, rozumieć należy zatem jako odnoszące się do wszystkich elementów składających się na postępowanie wyborcze i decydujące o jego prawomocności, co powinno być uwzględnione przy wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Z treści tego przepisu nie wynika bowiem, że przedmiotem protestu wyborczego może być jedynie naruszenie przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania (oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów), bo mowa w nim o przepisach dotyczących głosowania (ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów). Celem weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy jest stwierdzenie, czy konkretny organ został wyłoniony zgodnie z prawem, a więc zgodnie z przewidzianą przez przepisy procedurą. Pojęcie „przepisy dotyczące głosowania" jest bez wątpienia szersze od pojęcia „przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania", wobec czego zakresu przedmiotowego protestu nie można ograniczać jedynie do tych przepisów, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania (tak też postanowienie Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2016 r., III SW 4/16).

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy, należy zwrócić uwagę, że protestujący w swoim proteście kwestionuje prawidłowość przeliczenia wyników głosowania na liczbę mandatów poselskich przysługujących poszczególnym partiom, mającą istotne znaczenie dla rzetelnego odzwierciedlenia woli wyborców (Narodu), a więc prawidłowe ustalenie wyników wyborów. W uzasadnieniu protestu wyjaśniono, że przepisy rządzące podziałem mandatów poselskich określone w art. 231 i art. 232 § 1 Kodeksu wyborczego naruszają zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu, określoną w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem protestującego wymaga ona, aby odsetek mandatów poselskich uzyskanych przez dany komitet wyborczy był równy odsetkowi oddanych na niego głosów.

Ustawodawca nie przesądził jednoznacznie, czy przedmiotem protestu wyborczego mogą być zarzuty odnoszące się do samej prawidłowości przeliczenia liczby głosów na mandaty. Na gruncie art. 101 Konstytucji RP oraz art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego możliwe są dwie interpretacje: według pierwszej, z uwagi na brak wyraźnej wzmianki o dopuszczalności podważenia sposobu podziału mandatów, wniesienie protestu na nieprawidłowości z tym związane jest niedopuszczalne; według drugiej, prawidłowość przeliczenia liczby głosów na mandaty poselskie mieści się w zakresie przedmiotowym pojęcia «ustalenia wyników głosowania», pojmowanego – w świetle art. 101 ust. 2 Konstytucji RP – jako «ustalenie wyników wyborów», a zatem mieści się w zakresie przedmiotowym protestu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego już od dawna wyrażano wątpliwość co do konstytucyjności zawężenia podstaw protestu wyborczego wyłącznie do przepisów dotyczących głosowania i ustalenia wyników głosowania. Konstytucja upoważnia bowiem ustawodawcę jedynie do określenia zasad zgłaszania i rozpatrywania protestów, czyli przede wszystkim uregulowania sfery proceduralnej, a nie do sfery materialnej, wiążącej się z samą istotą protestu wyborczego (por. L. Garlicki, uwaga nr 8 do art. 101, *dz. cyt.*). Wobec powyższe-

go za trafny trzeba uznać drugi kierunek wykładni art. 82 Kodeksu wyborczego. Oczywiste jest bowiem, że w większym stopniu realizuje on konstytucyjne prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP).

W ocenie Sądu Najwyższego ustawodawca może rozważyć, czy nie byłoby uzasadnione wprowadzenie odrębnego trybu kontroli i zaskarżenia do Sądu Najwyższego czynności wyborczych polegających na podziale mandatów. Rozwiązanie to umożliwiałoby weryfikację podziału mandatów bez obowiązku stwierdzania nieważności wyborów przez Sąd Najwyższy w trybie protestowym. Taka możliwość istniała w prawie wyborczym II Rzeczypospolitej, które przewidywało, że Sąd Najwyższy poza stwierdzeniem nieważności wyborów lub wyboru konkretnej osoby może „sprostować, na podstawie wyniku głosowania w okręgu, uchwałę okręgowej komisji wyborczej o przyznaniu mandatu kandydatom na posłów" (art. 81 ust. 3 lit. b ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. nr 47, poz. 319).

Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy podkreśla, że protestujący kwestionuje prawidłowość przeliczenia głosów na mandaty w opozycji do art. 231 i art. 232 § 1 Kodeksu wyborczego, w oparciu o nieprzekonującą interpretację art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. Protestujący nie uzasadnił w każdym razie zarzutów naruszenia zasady równości, a rolą Sądu Najwyższego w trybie protestowym nie jest ani abstrakcyjne badanie legalności działań organów władzy, ani uzasadnienie zarzutów protestującego z urzędu.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r.
## I NSW 270/19

Teza:

**Umieszczenie na kartach do głosowania symboli graficznych komitetów wyborczych nie pozbawiało je przymiotu urzędowej karty do głosowania w rozumieniu art. 40 § 1 k.wyb.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego P. W.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 listopada 2019 r.

**wyraża opinię o bezzasadności protestu.**

## UZASADNIENIE

22 października 2019 r. P. W. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu przeprowadzonych 13 października br., wnosząc o ich unieważnienie we wszystkich okręgach wyborczych. W uzasadnieniu protestu podniósł zarzut naruszenia art. 267 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.), ponieważ karty do głosowania w wyborach do Senatu zawierały symbole graficzne komitetów wyborczych wystawiających poszczególnych kandydatów. Przepis art. 267 Kodeksu wyborczego przewiduje zaś, że na kartach głosowania w wyborach do Senatu umieszcza się jedynie nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego. W ocenie P. W. taka redakcja kart do głosowania w wyborach do Senatu nie spełnia wobec tego przesłanek uznania ich za „urzędowe karty do głosowania". Oceny tej nie zmienia wykładnia art. 224 w zw. z art. 258, jak również art. 40 § 3a Kodeksu wyborczego. Regulacja zawarta w art. 267 Kodeksu wyborczego jest jednoznaczna i zawiera zamknięty katalog elementów, których umieszczenie na karcie wyborczej jest obowiązkowe. Z tego względu, z uwagi na wykorzystanie w wyborach do Senatu we wszystkich okręgach kart do głosowania z symbolami graficznymi komitetów, przyjąć należy, że wszystkie głosy oddane w wyborach do Senatu były nieważne (uchwała Sądu Najwyższego w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 15 grudnia 2005 r., III SW 199-200/05). Opisane naruszenie miało wpływ na wynik wyborów do Senatu we wszystkich okręgach, ponieważ doszło do naruszenia *essentialia negotii* czynności związanych z redakcją kart wyborczych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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. Przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów. Wnoszący protest obowiązany jest sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 241 § 3 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego).

Protestujący P. W. sformułował zarzut naruszenia art. 267 Kodeksu wyborczego, ograniczając się do ogólnego wskazania, że karty do głosowania z dodatkowym elementem w postaci symboli graficznych komitetów wyborczych były używane we wszystkich okręgach do Senatu.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zawartość kart do głosowania wynika z przepisów prawa wewnętrznego stanowionych przez Państwową Komisję Wyborczą w oparciu o upoważnienie z art. 40 § 5 Kodeksu wyborczego, które są ogłaszane w dzienniku urzędowym „Monitor Polski". Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, choć nie są dla Sądu Najwyższego wiążące, dostarczają mu informacji faktycznych o praktyce samej PKW oraz innych organów wyborczych w zakresie przeprowadzania wyborów.

Zgodnie z § 2 ust. 4 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nr 207/2019 z 2 września 2019 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju (M.P. poz. 884) na kartach głosowania w wyborach do Senatu „[p]rzed nazwiskiem i imionami każdego kandydata umieszcza się w kolejności liczbę porządkową i kratkę przeznaczoną na oddanie głosu, a pod nazwiskiem i imionami kandydata umieszcza się wyrazy «zgłoszony przez» lub «zgłoszona przez» oraz nazwę lub skrót nazwy komitetu wyborczego i symbol graficzny komitetu wyborczego, jeżeli komitet symbol taki posiada.".

Ogłoszenie aktu normatywnego – takiego jak wspomniana uchwała PKW – we właściwym dzienniku urzędowym jest równoznaczne z powstaniem fikcji powszechnej znajomości jego treści (*ignorantia iuris nocet*). Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej ogłoszone w dzienniku urzędowym stanowią zatem fakty notoryjne (powszechnie znane), a Sąd Najwyższy bierze pod rozwagę ich treść z urzędu, nawet jeśli protestujący nie powołał się na nie w swoim proteście (*per analogiam* z art. 228 § 1 k.p.c.). Mając na względzie, że odpowiedzialne za wydrukowanie kart do głosowania okręgowe komisje wyborcze są związane uchwałami Państwowej Komisji Wyborczej, należy domniemywać, że karty na wybory do Senatu przeprowadzone w dniu 13 października 2019 r. zostały sporządzone zgodnie z określonym przez PKW wzorem. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej określająca wzór karty do głosowania jest więc dowodem na zawartość kart do głosowania użytych w całym kraju. Przy rozpoznawaniu niniejszego protestu, Sąd Najwyższy wziął pod uwagę ten dowód z urzędu. Z tego powodu protest wyborczy należało uznać za dopuszczalny, mimo że protestujący nie wskazał wprost dowodu na potwierdzenie zarzutu naruszenia art. 267 Kodeksu wyborczego.

Jak wynika z § 2 ust. 4 cytowanej powyżej uchwały PKW, na kartach do głosowania do Senatu zostały umieszczone symbole graficzne komitetów wyborczych, popierających kandydatów na senatora. Tymczasem zgodnie z art. 40 § 3a Kodeksu wyborczego, symbol graficzny komitetu wyborczego umieszcza się „w wyborach do Sejmu, wyborach do Parlamentu Europejskiego, wyborach do rady gminy w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców, wyborach do rady dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, wyborach do rady powiatu, wyborach do sejmiku województwa". Wykładnia językowa tego przepisu sugeruje, że nie ma on zastosowania do wyborów do Senatu. Sąd Najwyższy podziela jednak stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, że art. 40 § 3a i art. 267 Kodeksu wyborczego, określający elementy karty wyborczej w wyborach do Senatu, należy interpretować celowościowo. Skoro ustawodawca wymaga umieszczania symboli graficznych na kartach wyborczych we wszystkich rodzajach wyborów, brak jest racjonalnych podstaw do wyłączenia takiej możliwości w przypadku kart do głosowania w wyborach do Senatu. Z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wynika, że celem nowelizacji było zapobieżenie powtórzeniu nieprawidłowości towarzyszących wyborom samorządowym w 2014 r., polegających na ponadprzeciętnym odsetku kart nieważnych (projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 2001, VIII kadencja, s. 83). W tym kontekście wydaje się oczywiste, że wprowadzenie symboli graficznych komitetów wyborczych na kartach do głosowania miało wyeliminować, a przynajmniej ograniczyć do minimum, ryzyko pomyłki wyborcy przy podejmowaniu decyzji wyborczej. Ryzyko pomyłki występuje w przypadku wszystkich rodzajów wyborów, w tym również wyborów do Senatu. Zarzut naruszenia art. 267 Kodeksu wyborczego nie był więc zasadny.

Sąd Najwyższy nie podziela też poglądu protestującego, jakoby umieszczenie na kartach do głosowania symboli graficznych komitetów wyborczych pozbawiało je przymiotu urzędowej karty do głosowania w rozumieniu art. 40 § 1 Kodeksu wyborczego. Jeżeli karta do głosowania zawierała wszystkie elementy wymagane przez art. 40 i art. 267 Kodeksu wyborczego, brak jest podstaw do zakwestionowania jej ważności. Protestujący nie wykazał, aby taka sytuacja miała gdziekolwiek miejsce.

W ocenie Sądu Najwyższego protestujący nie wykazał też, że wskazane naruszenie miało wpływ na wynik wyborów. Umieszczenie na kartach do głosowania symboli graficznych, czyli oficjalnych znaków identyfikujących dany komitet wyborczy w oczach jego zwolenników, nie przeszkadza wyborcom w oddaniu głosu zgodnie z ich preferencjami merytorycznymi czy politycznymi. Wyborca może i powinien rozpoznać preferowanego kandydata po jego imieniu i nazwisku oraz po nazwie komitetu, z którego startuje kandydat, choć może też posiłkować się symbolem graficznym. Jedynie więc w przypadku omyłkowego niestarannego przypisania do danego kandydata symbolu graficznego innego komitetu wyborczego, niż komitet, który go zgłosił, może stanowić o naruszeniu prawa wyborczego, ale jego ewentualny wpływ na wynik wyborów wymaga na zasadach ogólnych jednoznacznego wykazania przez protestującego. W niniejszej sprawie protestujący w żaden sposób nie wykazał tego wpływu, pomimo że to na protestującym spoczywa ciężar dowodu wykazania okoliczności, z których wywodzi skutki prawne.

Nie ma tu zastosowania przytoczona przez protestującego uchwała Sądu Najwyższego w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 15 grudnia 2005 r., III SW 199-200/05, w której stwierdzono nieważność wyborów do Senatu w okręgu nr 27 z powodu pominięcia na kartach do głosowania nazw lub skrótów nazw komitetów

wyborczych zgłaszających kandydatów na senatorów. Przyczyną stwierdzenia nieważności wyborów we wspomnianym okręgu było pominięcie na kartach wyborczych elementu wymaganego przez ustawę, a nie dodanie elementu fakultatywnego zgodnie z uchwałą PKW, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie. Uchwała opierała się na pięciu postanowieniach Sądu Najwyższego, dotyczących protestów złożonych łącznie przez kilkudziesięciu wyborców, którzy skarżyli się na brak informacji o przynależności partyjnej kandydatów, co w ich ocenie wprowadzało w błąd i mogło zostać odczytane jako bezpartyjność tych kandydatów (postanowienia z: 3 listopada 2005 r., III SW 56/05; 3 listopada 2005 r., III SW 84/05; 3 listopada 2005 r., III SW 103/05; 7 listopada 2005 r., III SW 61/05; 7 listopada 2005 r., III SW 62/05). Stan faktyczny istotnie różnił się więc od tego w niniejszej sprawie.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 242 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r.

## I NSW 271/19

Tezy:

**1. Umieszczenie na kartach do głosowania, przy danych kandydata w wyborach do Senatu RP symbolu graficznego innego komitetu wyborczego, stanowi naruszenie art. 266 k.wyb.**

**2. To okręgowa komisja wyborcza jest bezpośrednio odpowiedzialna za wydrukowanie kart wyborczych według prawidłowego wzoru.**

**3. Od przeciętnego wyborcy można oczekiwać, że przed oddaniem głosu zapoznaje się z zawartością karty wyborczej, sprawdzając imię i nazwisko kandydata oraz nazwę komitetu wyborczego, z którego poparcia startuje.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Leszek Bosek

w sprawie z protestu wyborczego M. B.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

z udziałem: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w L., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 listopada 2019 r.

**1) wyraża opinię, że zarzut naruszenia przepisu art. 266 Kodeksu wyborczego jest zasadny, ale stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów;**
**2) pozostałe zarzuty protestu wyborczego uznaje za niezasadne.**

## UZASADNIENIE

Dnia 22 października 2019 r. (data stempla pocztowego) M. B. (dalej: wnoszący protest lub skarżący) wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu w okręgu nr (…) i wyborowi K. S. M. na senatora z tego okręgu. W proteście M. B. podniósł zarzut naruszenia:

1) art. 266, art. 267 w zw. z art. 224 i art. 258 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) przez zarządzenie przez Okręgową Komisję Wyborczą w L. wydrukowania kart do głosowania, na których obok nazwiska kandydata na senatora K. K., zgłoszonego przez komitet wyborczy (…) umieszczono symbol graficzny komitetu wyborczego (…), a następnie przekazanie takich kart obwodowym komisjom wyborczym;

2) art. 40 § 1 k.wyb. przez przeprowadzenie głosowania przy pomocy kart, o których mowa w pkt. 1, które nie spełniają kryterium urzędowych kart do głosowania.

Wskazane naruszenia k.wyb. miały w ocenie wnoszącego protest wpływ na wynik wyborów w ten sposób, że umożliwiono wyborcom oddanie głosu:

1) na kartach, które nie spełniają kryteriów urzędowych kart do głosowania;
2) na kandydata zgłoszonego przez KW (…) ze świadomością, że oddają oni głos na kandydata KW (…) – w sytuacji, w której można rozsądnie przyjąć, że część z tych głosów (wobec niezgłoszenia w tym okręgu kandydata przez KW (…)) uzyskać mógł kandydat innego komitetu, który zgłosił listy kandydatów do Sejmu we wszystkich okręgach wyborczych.

W ocenie skarżącego, w sytuacji gdyby karta do głosowania była ważna, przynajmniej część głosów oddanych ze świadomością poparcia kandydata ogólnopolskiego komitetu zyskałby kandydat innego komitetu, który zarejestrował listy w całym kraju. Różnica 1168 głosów między kandydatem wybranym na senatora, a kandydatem z drugim wynikiem wskazuje, że oddanie głosów przez jedynie 4,3% wyborców K. K. na J. P., zgłoszonego przez komitet wyborczy (…), mogło przyczynić się do zmiany wyników wyborów, a tym samym do stwierdzenia, że inny kandydat został wybrany na senatora.

Odpowiedzi na powyższy protest wnieśli: Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (wpływ do Sądu Najwyższego 4 listopada 2019 r.), Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w L. (wpływ do Sądu Najwyższego 4 listopada 2019 r.) oraz Prokurator Generalny (wpływ do Sądu Najwyższego 5 listopada 2019 r.).

PKW wskazała, że rzeczywiście w okręgu wyborczym nr (…) w wyborach do Senatu RP, wskutek niezachowania procedur dotyczących konieczności należytego sprawdzenia treści kart do głosowania przez wyznaczonych członków OKW w L., o czym mowa w uchwale nr 209/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. w sprawie sposobu drukowania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania wraz z nakładkami na karty do głosowania sporządzonymi w alfabecie Braille'a obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. (M.P. poz. 889) przy nazwie Komitetu Wyborczego (…), w miejscu, które powinno zostać puste, umieszczony został symbol graficzny Komitetu Wyborczego (…).

W ocenie PKW w omawianej sprawie doszło do naruszenia procedury wyborczej, jednakże bez wpływu na wynik wyborów.

OKW przyznała, że pomimo prawidłowego ustalenia wzoru karty do głosowania w załączniku nr 3 do Uchwały Nr 12/2019 Okręgowej Komisji Wyborczej w L. z dnia 18 września 2019 r. w sprawie ustalenia treści, nakładu oraz zarządzenia druku kart do głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., drukarnia omyłkowo zawarła na kartach logo komitetu wyborczego (…), na które składa się wyraz (…). W trakcie korekty składu OKW logo „(…)" zostało błędnie uznane za właściwe dla komitetu wyborczego kandydata K. K. Niemniej jednak, OKW wskazała, że w dniu głosowania nie zgłoszono Okręgowej Komisji Wyborczej w L. żadnych zastrzeżeń dotyczących karty do głosowania w okręgu wyborczym nr (…), w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, OKW uznała, że nie można podzielić stanowiska i zarzutu o wprowadzeniu wyborców w błąd, poprzez umieszczenie nieodpowiedniego logo przy nazwisku kandydata – co miało wpływ na wynik głosowania, jako że prawidłowo oznaczono kandydata imionami i nazwiskiem oraz wskazano komitet wyborczy, który dokonał jego zgłoszenia. Poza

powyższym przynależność partyjna do partii (…) zadeklarowana w oświadczeniu kandydata o zgodzie na kandydowanie, została podana do publicznej wiadomości w obwieszczeniu o zarejestrowanych kandydatach na senatora w okręgu wyborczym nr (…). OKW podkreśliła, że identyfikacja przez wyborcę kandydata na senatora następowała nie tylko na podstawie logo komitetu wyborczego, a wnioskodawca jedynie snuje przypuszczenia o wprowadzeniu wyborców w błąd, co do osoby kandydata poprzez błędne umieszczenie logo przy komitecie wyborczym zgłaszającym kandydata na senatora.

OKW wyraziła pogląd, iż wniesiony protest wyborczy jest bezzasadny.

Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że stawiane przypuszczenie i założenie odnośnie do możliwości oddawania głosów na kandydata innego komitetu zamiast na kandydata KW (…), w sytuacji zamieszczenia prawidłowego symbolu graficznego, są jedynie hipotetyczne.

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu, z uwagi na niewskazanie przez wnoszącego protest dowodów naruszeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty protestu wyborczego są zasadne, ale stwierdzone uchybienia nie miały wpływu na wynik wyborów.

Art. 101 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zgodnie z przepisem 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 k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Art. 241 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Z kolei, o czym stanowi art. 242 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Zgodnie z art. 242 § 2 k.wyb., opinia, o której mowa w § 1, powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.

We wniesionym w niniejszej sprawie proteście wyborczym sformułowano zarzuty co do naruszenia procedury przygotowywania kart do głosowania. Sąd Najwyższy nie podziela zatem stanowiska Prokuratora Generalnego o niespełnieniu przez rozpatrywany protest wymogu wskazania dowodów opisanych naruszeń prawa. Prawdziwość oświadczenia wnoszącego protest, wedle którego na kartach do głosowania w wyborach do Senatu w okręgu nr (…) błędnie oznaczono logo kandydata z pozycji nr (…), została wyraźnie potwierdzona w stanowiskach PKW oraz OKW w L. W takiej sytuacji Sąd Najwyższy uznaje oświadczenie skarżącego za fakt przyznany, a zatem niewymagający dowodu (zob. art. 229 k.p.c.). Protest wyborczy spełnia zatem wymagania formalne.

Umieszczenie na kartach do głosowania, przy danych kandydata w wyborach do Senatu RP symbolu graficznego innego komitetu wyborczego, stanowi naruszenie art. 266 k.wyb. Zgodnie z art. 266 k.wyb. okręgowa komisja wyborcza po zarejestrowaniu kandydatów na senatora zarządza wydrukowanie kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym

komisjom wyborczym w trybie określonym przez Państwową Komisją Wyborczą. Z wykładni celowościowej przepisu w sposób oczywisty wynika, że to okręgowa komisja wyborcza jest bezpośrednio odpowiedzialna za wydrukowanie kart wyborczych według prawidłowego wzoru. Jak wskazuje się w doktrynie prawa wyborczego, druk kart do głosowania powinien odbywać się z zachowaniem warunków najwyższej staranności, ponieważ przy znacznej liczbie zarejestrowanych nazwisk kandydatów na senatorów możliwość popełnienia błędów w druku jest bardzo duża (F. Rymarz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 266, numer porządkowy 6*, [w:] K. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX). W szczególności okręgowa komisja wyborcza powinna czuwać nad rzetelnością pracy drukarni, której zleciła dokonanie druku kart do głosowania, dbając o to, aby wydrukowana karta spełniała wszystkie wymagania wynikające z Kodeksu wyborczego. W razie wykrycia błędów jeszcze przed wydrukiem okręgowa komisja wyborcza w miarę możliwości powinna dokonać stosownej korekty w wersji elektronicznej karty do głosowania, a w razie wykrycia błędów już po wydrukowaniu kart, powinna zlecić ponowny wydruk prawidłowej wersji karty.

Potwierdza to już przywoływana powyżej uchwała nr 209/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. w sprawie sposobu drukowania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania wraz z nakładkami na karty do głosowania sporządzonymi w alfabecie Braille'a obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. Uchwała PKW, jako akt prawa wewnętrznego, wiąże okręgowe komisje wyborcze, jako organy podległe organizacyjnie Państwowej Komisji Wyborczej (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji RP).

Zgodnie z pkt. 17 załącznika do uchwały PKW nr 209/2019, druk kart do głosowania powinien odbywać się z zachowaniem warunków najwyższej staranności i kontroli jego wykonania. W ramach kontroli druku kart:

1) dwa niezależnie od siebie działające zespoły pracowników wyznaczonych przez dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego obsługującej daną okręgową komisję wyborczą przeprowadzają korektę składu karty do głosowania na listy kandydatów na posłów i karty do głosowania na kandydatów na senatora. Pracownicy zespołów odpowiedzialni są za jakość korekty. Stwierdzone błędy oba zespoły wzajemnie konfrontują i przekazują kierownikowi drukarni. Oba zespoły zatrzymują po 1 egzemplarzu odbitki składu każdego rodzaju karty (do Sejmu i do Senatu). Po usunięciu błędów zespoły prowadzą ponowną korektę na podstawie materiału wyjściowego, tj. treści karty ustalonej przez okręgową komisję wyborczą;
2) co najmniej dwaj wyznaczeni członkowie okręgowej komisji wyborczej dokonują ostatecznej kontroli jakości składu kart do głosowania, którzy informują dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego obsługującej daną okręgową komisję wyborczą, iż można uruchomić druk ustalonego nakładu karty, i podpisują kartę do druku, podając datę, imię i nazwisko. Odbitka każdego rodzaju karty (do Sejmu i do Senatu) skierowanej do druku jest przechowywana w delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w aktach okręgowej komisji wyborczej;
3) po wydrukowaniu kart do głosowania wyznaczeni członkowie okręgowej komisji wyborczej sprawdzają treść karty z odbitką tej karty uruchamiającej druk i sporządzają z tej czynności stosowną notatkę, która pozostaje w aktach komisji; wyznaczeni członkowie okręgowej komisji wyborczej sprawdzają 3–5% nakładu kart do głosowania.

Z wyjaśnień OKW wynika, że na etapie korekty przeoczono pomyłkę popełnioną przez drukarnię, która przy danych K. K. z komitetu wyborczego (…) umieściła logo komitetu

wyborczego (…). Nie ulega więc wątpliwości, że OKW nie dopełniła obowiązku czuwania nad prawidłowością drukowania kart wyborczych, a także uchybiła regułom proceduralnym określonym w uchwale PKW nr 209/2019, wydanej na podstawie art. 266 k.wyb. Z tego też względu zarzut naruszenia art. 266 k.wyb. jest zasadny.

Sąd Najwyższy nie podziela jednak poglądu wnoszącego protest, jakoby umieszczenie na kartach do głosowania błędnego symbolu graficznego obok danych kandydata pozbawiało je przymiotu urzędowej karty do głosowania w rozumieniu art. 40 § 1 k.wyb. Jeżeli karta do głosowania zawierała wszystkie elementy wymagane przez art. 40 i art. 267 k.wyb., brak jest podstaw do zakwestionowania jej ważności.

W rozpoznawanej sprawie nie znajdą nadto zastosowania motywy rozstrzygnięcia z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., III SW 199-200/05, na którą powołał się wnoszący protest. Podstawę uchwały Sądu Najwyższego – w zakresie w jakim stwierdzała nieważność wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…) – stanowiło naruszenie przepisów obowiązującej wówczas ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001, nr 46, poz. 499 ze zm.), gdyż na karcie do głosowania nie zostały zamieszczone nazwy lub skróty nazw komitetów wyborczych zgłaszających kandydatów na senatorów, stanowiące niezbędną i minimalną – wymaganą ustawą – informację dla wyborcy. Natomiast odmienna sytuacja wystąpiła w rozpoznawanej sprawie, ponieważ karta do głosowania zawiera wszystkie wymagane prawem (konstytutywne) elementy przewidziane przez ustawodawcę, z których jeden był błędny i nieprzewidziany przez ustawę.

Zgoła odmienny jest zatem stan faktyczny rozstrzyganych spraw.

W ocenie Sądu Najwyższego stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów. Sama niewielka różnica pomiędzy konkurencyjnymi kandydatami z okręgu nr (…) (1168 głosów), z których jeden zdobył mandat senatorski, w żaden sposób nie przesądza, że umieszczenie innego symbolu graficznego przy danych trzeciego kandydata mogłoby wpłynąć na sposób głosowania wyborców. W szczególności należy zauważyć, że sam wnoszący protest nie twierdzi, że błędny symbol graficzny przy danych K. K. wpłynął na jego decyzję wyborczą. Skarżący nie stwierdził, że oddał głos inaczej niż miał zamiar ze względu na użycie błędnego symbolu graficznego. Świadczy to o braku wykazania związku przyczynowego pomiędzy błędnym symbolem graficznym, a głosowaniem na poszczególnych kandydatów.

Niezależnie od tego Sąd Najwyższy zauważa, że karta do głosowania w wyborach do Senatu w okręgu nr (…) dostarczała wyborcom wyczerpującej informacji na temat kandydatów: zawierała bowiem ich imiona i nazwiska oraz nazwy komitetów wyborczych, z których poparciem startowali. W ocenie Sądu Najwyższego od przeciętnego wyborcy można oczekiwać, że przed oddaniem głosu zapoznaje się z zawartością karty wyborczej, sprawdzając imię i nazwisko kandydata oraz nazwę komitetu wyborczego, z którego poparcia startuje. Taki wyborca nie powinien był mieć wątpliwości co do tego, że K. K., oznaczony na karcie jako kandydat komitetu wyborczego (…), nie mógł być kandydatem komitetu wyborczego (…), a sceptycyzm w tej materii wykazywany przez Autora protestu nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r.

## I NSW 127/19

Teza:

**Zarzut dotyczący zgodności danego przepisu ustawy z Konstytucją RP nie może stanowić podstawy protestu wyborczego. Tego rodzaju zarzut nie mieści się bowiem w zamkniętym katalogu przesłanek, określonych w art. 82 § 1 k.wyb., na których można skutecznie oprzeć protest wyborczy. Krytyka rozwiązań ustawowych przyjętych w Kodeksie wyborczym, dotyczących sposobu przeliczenia ważnie oddanych głosów na mandaty poselskie i sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności danego przepisu Kodeksu wyborczego wykracza poza przewidziany tą ustawą przedmiot i granice protestu wyborczego, co czyni go niedopuszczalnym. Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją RP dokonywana jest bowiem w zupełnie innym postępowaniu, przed Trybunałem Konstytucyjnym.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Aleksander Stępkowski
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego S. R.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

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

**pozostawia protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

S. R. wniósł protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r. „w zakresie sposobu podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów".

Zdaniem wnoszącego protest, art. 232 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.), ustalający sposób podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów, narusza zasadę proporcjonalności dotyczącą wyborów do Sejmu RP, wyrażoną wprost w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, jak też zasadę bezpośredniego stosowania postanowień Konstytucji, określoną w jej art. 8 ust. 2. Według wnoszącego protest, podział mandatów poselskich pomiędzy uprawnione listy kandydatów w tegorocznych wyborach został tym samym dokonany z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokurator Generalny, przedstawiając swoje stanowiska w sprawie, wnieśli o pozostawienie protestu bez dalszego biegu z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że sformułowany przez S. R. zarzut, sprowadzający się do krytyki rozwiązań ustawowych dotyczących sposobu przeliczenia ważnie oddanych głosów na mandaty poselskie, nie mieści się w pojęciu protestu przeciwko ważności wyborów.

Natomiast według Prokuratora Generalnego, S. R. nie tylko nie wykazał, że 13 października 2019 r., tj. w dniu wyborów, był wyborcą, którego nazwisko umieszczono w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, ale także nie przytoczył on żadnych konkretnych zdarzeń zawierających znamiona przestępstwa oraz nie wskazał dowodów uprawdopodabniających popełnienie przestępstwa w toku wyborów do Sejmu RP lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego, mających wpływ na przebieg głosowania, ustalenie jego wyników lub wyników wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 101 ust. 2 w związku z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach określonych w ustawie.

Zasady i tryb przeprowadzania wyborów parlamentarnych oraz warunki ważności tych wyborów określa powołana ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Ustawa ta w dziale III dotyczącym wyborów do Sejmu, w rozdziale 6 zatytułowanym „Ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym", określa również zasady podziału mandatów.

Według art. 82 § 1 k.wyb. protest wyborczy powinien opierać się na jednej z dwóch ustawowych przesłanek, a mianowicie: (1) dopuszczeniu się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub (2) naruszeniu przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającym wpływ na wynik wyborów. Wnoszący protest powinien przy tym sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 241 § 3 k.wyb.).

Wniesiony przez S. R. protest w istocie nie zawiera zarzutów naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, ani też zarzutów dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, co stanowi konieczny warunek jego merytorycznego rozpoznania. S. R. w swoim proteście jako okoliczność mającą przemawiać przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP wskazał bowiem wyłącznie rzekome naruszenie przy podziale mandatów poselskich konstytucyjnej zasady proporcjonalności, określonej w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. Wnoszący protest w istocie kwestionuje przy tym zgodność z Konstytucją RP (a ściślej konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyborów oraz zasadą bezpośredniego stosowania postanowień Konstytucji RP) przepisu art. 232 § 1 k.wyb., regulującego zasady podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów w okręgach wyborczych.

Tymczasem należy podkreślić, że zarzut dotyczący zgodności danego przepisu ustawy z Konstytucją RP nie może stanowić podstawy protestu wyborczego. Tego rodzaju zarzut nie mieści się bowiem w zamkniętym katalogu przesłanek, określonych w art. 82 § 1 k.wyb., na których można skutecznie oprzeć protest wyborczy. Krytyka rozwiązań ustawowych przyjętych w Kodeksie wyborczym, dotyczących sposobu przeliczenia ważnie oddanych głosów na mandaty poselskie i sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności danego przepisu Kodeksu

wyborczego wykracza poza przewidziany tą ustawą przedmiot i granice protestu wyborczego, co czyni go niedopuszczalnym. Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją dokonywana jest bowiem w zupełnie innym postępowaniu, przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Protest wyborczy kwestionujący regulacje prawa wyborczego jest protestem przeciwko ustawodawstwu (prawu), a nie przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi posła lub senatora z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, co oznacza, że taki protest wykracza poza jego ustawowo określony przedmiot i granice w rozumieniu art. 82 k.wyb. (podobnie Sąd Najwyższy w postanowieniu z 8 listopada 2005 r., III SW 145/05).

Zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb., co dotyczy także protestu, który wykracza poza przewidziany tą ustawą przedmiot i granice protestu wyborczego.

Z tych przyczyn, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy pozostawił protest S. R. bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r.
## I NSW 129/19

Teza:

**Kodeks wyborczy nie przewiduje stwierdzenia nieważności wyborów w obwodowej komisji wyborczej.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Aleksander Stępkowski
SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego W. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w P., Prokuratora Generalnego

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

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

W. S. (pismem z 19 października 2019 r. – data stempla pocztowego) wniósł protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 13 października 2019 r., które odbyły się w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w R. z powodu dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom wymienionych w rozdziale XXXI ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2019, poz. 1950; dalej: k.k.), dotyczących przebiegu głosowania i ustalania wyników głosowania; a także naruszenia prawa wyborczego określonego w ustawie z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (dalej: k.wyb.) oraz w wytycznych dla OKW zawartych w uchwale PKW nr 210/2019 a dotyczących przebiegu głosowana oraz ustalania wyników głosowania, wnioskując o unieważnienie wyborów na posłów do Sejmu i senatorów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019 r. w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w R.

Skarżący wskazał, iż:

– komisja rozpoczęła pracę przed umówioną godziną 6:00 lub został on świadomie wprowadzony w błąd;
– komisja nie dokonała ponownego przeliczenia kart do głosowania 13 października 2019 r. przed rozpoczęciem głosowania;
– stemplowanie wszystkich kart wykonywały dwie osoby (te same osoby odpowiadały za liczenie), nie skorzystały z propozycji pomocy wystosowanej przez skarżącego;

– zdecydowana większość członków komisji nie przejawiała inicjatywy w przedmiocie ponownego przeliczania kart;
– w ramach pracy miało miejsce niezrozumiałe zachowanie ukierunkowane na skarżącego;
– brak było męża zaufania;
– miało miejsce niezrozumiałe zachowanie niektórych członków komisji w momencie otwarcia urny (brak było zgody na wysypanie kart do głosowania na przygotowany uprzednio stół);
– miało miejsce nieprzeliczenie wszystkich kart od razu po wyjęciu z urny, lecz ich natychmiastowa segregacja;
– miała miejsce ocena jedynie ważności głosów, co do których wątpliwości przejawiali członkowie komisji;
– tzw. protokół ręczny nie został dostarczony do informatyka;
– nastąpiła próba uderzenia skarżącego;
– nastąpiło wezwanie prawnika przez osobę pełniącą nieformalnie funkcję przewodniczącej (który to prawnik – w ocenie skarżącego – był mężem zaufania i jednocześnie pełnomocnikiem wyborczym – wnoszącym do protokołu uwagę, iż skarżący utrudnia pracę komisji);
– nastąpiła zmiana treści protokołu (brak było w nim uwagi wyartykułowanej przez skarżącego), niekorespondującego – w ocenie wnoszącego protest – z rzeczywistością;
– nastąpiło wykreślenie i usunięcie skarżącego z obwodowej komisji wyborczej.

W. S. wniósł o przeprowadzenie dowodów z zeznań funkcjonariuszy Policji, członków Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w R., dokumentacji wyborów w OKW nr (…), wyników wyborów wywieszonych na zewnątrz lokalu wyborczego do publicznej wiadomości oraz zeznań informatyka.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w P. (pismem z 12 listopada 2019 r.) wniósł o pozostawienie przedmiotowego protestu wyborczego bez dalszego biegu. W ocenie Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w P. zarzuty podniesione przez W. S. są chybione – brak jest bowiem przedstawienia przez wnoszącego protest dowodów na ich poparcie bądź uprawdopodobnienia, że doszło do popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom do Sejmu Rzeczypospolitej i Senatu Rzeczypospolitej. Dodatkowo Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w P. załączył stanowisko Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w R., w którym to stanowisku szczegółowo odniesiono się do wszystkich zarzutów przedstawionych przez skarżącego.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z 12 października 2019 r.) także wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu – wskazując, że protest wniesiony przez W. S. nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego (przedstawionych w art. 243 § 1 k.wyb.).

Prokurator Generalny (pismem z 13 listopada 2019 r.) również wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu. Odnosząc się do treści protestu wskazał, że analizowany protest został złożony przez osobę nieuprawnioną i nie spełnia on wymogów określonych w ramach art. 82 § 1 k.wyb. i art. 241 § 3 k.wyb.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Do wniesienia protestu uprawniony jest wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (art. 82 § 2 k.wyb.), a także przewodniczący właściwej komisji

wyborczej i pełnomocnik wyborczy (art. 82 § 5 k.wyb.). Protestujący wniósł protest jako członek obwodowej komisji wyborczej. Katalog podmiotów mogących złożyć protest wyborczy został określony w art. 82 k.wyb. Żadne inne podmioty (w szczególności członek obwodowej komisji wyborczej) osoby lub organizacje nie są uprawnione do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów (postanowienie Sądu Najwyższego z 3 listopada 2011 r., III SW 119/11; postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 24/19).

Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z regulacją zawartą w art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera podnoszone zarzuty. Wskazanie zarzutów i dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 k.wyb. Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W. S. nie przedstawił żadnych istotnych i obiektywnych dowodów, które by chociaż uprawdopodobniły przedstawione przez niego zarzuty.

Dodatkowo należy stwierdzić, że sam k.wyb. nie przewiduje stwierdzenia nieważności wyborów w obwodowej komisji wyborczej, czego domaga się wnoszący protest. W. S. nie kwestionuje bowiem wyniku wyborów, wyniku wyborów w okręgu, czy też wyboru danego posła lub senatora, a żąda jedynie stwierdzenia nieważności wyborów do Sejmu i do Senatu w danym obwodzie głosowania, czego nie przewiduje Kodeks wyborczy.

Uwzględniając przytoczone wyżej okoliczności na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r.

## I NSW 224/19

Tezy:

**1. W art. 267 k.wyb., jako konieczny element karty do głosowania nie został wymieniony symbol graficzny, ale nie ulega wątpliwości, że może on znajdować się na takiej karcie.**

**2. Od przeciętnego wyborcy, zwłaszcza w wyborach do Senatu, które są wyborami większościowymi, można rozsądnie oczekiwać, że przed oddaniem głosu zapozna się z treścią karty do głosowania, sprawdzając imię i nazwisko kandydata oraz nazwę komitetu wyborczego. Nie można zakładać, że brak wskazanego znaku graficznego przy kandydacie KW (...) spowodowałby, że kandydat ten uzyskałby mniejszą liczbę głosów, a inny, konkretny, kandydat większą.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)
SSN Adam Redzik (sprawozdawca)
SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z protestu wyborczego D. B.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

z udziałem: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w L., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 3 grudnia 2019 r.

1. **wyraża opinię, że zarzut naruszenia art. 266 Kodeksu wyborczego jest zasadny, ale stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów;**
2. **wyraża opinię, że pozostałe zarzuty są niezasadne.**

## UZASADNIENIE

I.

W związku z wyborami do Senatu, które zostały przeprowadzone 13 października 2019 r. D. B. (dalej: Wnosząca protest), wniosła 22 października 2019 r. protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu w okręgu nr (…) i wyborowi K. M. na senatora z tego okręgu. Zaznaczyła, że w dniu wyborów jej nazwisko było umieszczone w spisie wyborców w obwodzie nr (…) w gminie J.

Jako podstawę protestu Wnosząca protest wskazała naruszenie następujących przepisów Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.):

1. art. 266, art. 267 w zw. z art. 224 i art. 258 k.wyb. poprzez zarządzenie przez Okręgową Komisję Wyborczą (dalej: OKW) w L. wydrukowania kart do głosowania, na których obok nazwiska kandydata na senatora K. K., zgłoszonego przez Komitet Wyborczy (…) (dalej: KW (…)), umieszczono symbol graficzny Komitetu Wyborczego (…) (dalej: KW (…)), a następnie przekazanie takich kart obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania;
2. art. 40 § 1 k.wyb. poprzez przeprowadzenie głosowania przy pomocy kart, o których mowa w pkt. 1, które nie spełniały kryterium urzędowych kart do głosowania.

W uzasadnieniu wskazano, że uchwałą nr (…)/2019 z 14 sierpnia 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) przyjęła zawiadomienie o utworzeniu KW (…) i określiła jego symbol graficzny w postaci pochylonego tekstu „(…)" na ciemnym tle. Następnie 19 sierpnia 2019 r., uchwałą nr (…)/2019 PKW przyjęła zawiadomienie o utworzeniu KW (…), przy czym komitet ten nie określił swojego symbolu graficznego.

Wnosząca protest podniosła, że z doniesień medialnych – potwierdzonych przez przedstawicieli delegatury Krajowego Biura Wyborczego w L. – a także z relacji innych wyborców z okręgu nr (…) do Senatu wynika, że w obwodowych komisjach wyborczych wydawano karty do głosowania w wyborach do Senatu, na których obok nazwiska kandydata na senatora K. K., zgłoszonego przez KW (…), umieszczono symbol graficzny KW (…). Symbol ten widniał także przy nazwie tego komitetu na karcie do głosowania w wyborach do Sejmu. W treści protestu zawarte zostały linki do ww. informacji medialnych i relacji.

Zdaniem Wnoszącej protest bezpośrednią przyczyną nieprawidłowego umieszczenia symbolu graficznego obok nazwiska kandydata były działania OKW w L., gdyż do jej obowiązków należało wydrukowanie kart do głosowania.

W dalszej części uzasadnienia podniesiono, że ustawodawca, wprowadzając możliwość opatrzenia nazwy komitetu lub nazwiska kandydata symbolem graficznym, miał na względzie ułatwienie wyborcom identyfikacji poszczególnych komitetów oraz afiliacji kandydatów. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji wykorzystywania przez niektóre komitety lub kandydatów podobieństw (m.in. w zakresie imion i nazwisk czy nazw lub skrótów) celem odebrania – za sprawą niewiedzy wyborców lub ich roztargnienia – głosów innym komitetom lub kandydatom. Doświadczenie życiowe wskazuje, że w przypadku braku precyzyjnych preferencji wyborczych, to właśnie nazwa komitetu jest główną determinantą poparcia konkretnego kandydata.

Wnosząca protest wskazała, że przepisy Kodeksu wyborczego wyraźnie określają wymagania, jakie spełniać ma urzędowa karta do głosowania, aby można było uznać ją za ważną. Wymagania te mają charakter bezwzględny. W sytuacji, w której wszystkie karty w okręgu, posiadały opisywaną wadę, należy przyjąć, że wszystkie głosy oddane w wyborach do Senatu były nieważne.

Biorąc pod uwagę, że KW (…) – w przeciwieństwie do KW (…) – zarejestrował listy kandydatów w wyborach do Sejmu we wszystkich okręgach, jak również podobieństwo skrótów nazw obu komitetów, przyjąć należy, że ze względu na symbol graficzny wyborcy mogli być przekonani, że oddając głos na K. K. wyrażają poparcie dla kandydata KW (…). Według Wnoszącej protest, „gdyby karta do głosowania była ważna, przynajmniej część głosów oddanych ze świadomością poparcia kandydata ogólnopolskiego komitetu zyskałby kandydat innego komitetu, który zarejestrował listy w całym kraju. Różnica 1168 osób między kandydatem wybranym na senatora, a kandydatem z drugim wynikiem wskazuje, że oddanie głosów przez jedynie 4,3% wyborców K. K. na J. P., zgłoszonego przez KKW (…), mogło przyczynić się do zmiany wyników wyborów".

W przekonaniu Wnoszącej protest umieszczenie na karcie do głosowania symbolu graficznego KW (…) obok nazwiska kandydata zgłoszonego przez KW (…) mogło wpłynąć na wynik wyborów do Senatu w okręgu wyborczym nr (…).

II.

Przewodniczący OKW w L., w piśmie z 31 października 2019 r., w imieniu OKW w L. wyraził stanowisko, że protest jest bezzasadny.

W piśmie przedstawiono kolejne czynności podjęte w procedurze przygotowania i druku kart do głosowania wykorzystanych w wyborach do Senatu w okręgu nr (…), z uwzględnieniem kwestii umieszczenia symbolu graficznego przy nazwisku kandydata KW (…). Zaznaczono, że w dniu głosowania do OKW w L. nie zostały zgłoszone jakiekolwiek zastrzeżenia dotyczące kart do głosowania w okręgu wyborczym nr (…) w wyborach do Senatu. Informację o błędzie Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w L. otrzymała 21 października 2019 r.

Zdaniem OKW w L., protest oparty jest na przypuszczeniach, a twierdzenia Wnoszącej protest nie zostały poparte konkretnymi dowodami. W przekonaniu Komisji opisywana nieprawidłowość nie miała wpływu na zachowanie wyborców i na wynik wyborów. Na karcie do głosowania prawidłowo oznaczono kandydata imionami i nazwiskiem oraz wskazano komitet wyborczy, który dokonał jego zgłoszenia. Ponadto wskazano, że w oświadczeniu o zgodzie na kandydowanie zadeklarowana została przynależność kandydata do partii (…) i zostało to podane do publicznej wiadomości w obwieszczeniu o zarejestrowanych kandydatach na senatora w okręgu wyborczym nr (…). Wobec tego identyfikacja kandydata przez wyborcę następowała nie tylko na podstawie symbolu graficznego komitetu wyborczego.

Przewodniczący PKW, w piśmie z 4 listopada 2019 r., przedstawił stanowisko PKW, zgodnie z którym na skutek niezachowania procedur dotyczących konieczności należytego sprawdzenia treści kart do głosowania przez wyznaczonych członków OKW w L., doszło do naruszenia procedury wyborczej (w szczególności określonej w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej nr 209/2019 oraz uchwale Państwowej Komisji Wyborczej nr 207/2019 z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obwodów głosowania utworzonych w kraju, M.P. 2019, poz. 884 ze zm.), ale nie miało ono wpływu na wynik wyborów.

Przewodniczący PKW podkreślił, że inaczej niż w przypadku wyborów do Sejmu (art. 224 k.wyb.), przepisy Kodeksu wyborczego (art. 267 k.wyb.) nie przewidują obowiązkowego umieszczania na karcie do głosowania symbolu graficznego, nawet jeżeli został on załączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. W związku z tym w wyborach do Senatu symbol graficzny pełni wyłącznie funkcję pomocniczą. Wybory do Senatu bowiem – z uwagi na zastosowanie zasady wyborów większościowych – mają charakter zdecydowanie spersonifikowany, co oznacza, że wyborca głosuje na konkretnego kandydata. Najistotniejsze jest zatem nazwisko i imię kandydata oraz dodatkowo informacja o komitecie wyborczym, który go zgłosił, a te informacje zostały podane na karcie do głosowania prawidłowo.

Przewodniczący PKW podniósł, że wynik powtórzenia w 2005 r. unieważnionych wyborów w okręgu nr (…) z siedzibą OKW w C., bezspornie potwierdza, że w wyborach do Senatu wyborcy głosują w pełni świadomie na określonych kandydatów (na konkretne nazwisko i imię lub imiona). Zarówno w unieważnionych wyborach, w których na sporzą-

dzonej niezgodnie z prawem (inaczej niż w analizowanej sprawie) karcie do głosowania znajdowały się tylko nazwiska i imiona kandydatów, a brakowało informacji o komitetach wyborczych, jak też w wyborach przeprowadzonych ponownie, gdzie na karcie do głosowania znalazły się zarówno nazwiska i imiona, jak i nazwy komitetów wyborczych, mandaty uzyskali ci sami kandydaci.

Ponadto Przewodniczący PKW zauważył, że jeśli przyjąć argumentację przedstawioną w proteście, kandydaci zgłaszani przez komitety wyborcze, które nie załączyły symbolu graficznego, byliby nierozpoznawalni i nie mieliby szans w głosowaniu. Tymczasem w wyborach do Senatu przeprowadzonych 13 października 2019 r. mandaty zdobyli m.in. czterej wymienieni przez Przewodniczącego PKW kandydaci, przy których nazwiskach nie znalazły się symbole graficzne, a których konkurentami byli kandydaci oznaczeni takimi symbolami. O wyborze przesądza zatem nie symbol graficzny, lecz imię (imiona) i nazwisko oraz dodatkowo informacja o komitecie wyborczym.

Przewodniczący PKW wskazał też, że w kilkudziesięciu okręgach wyborczych, w których wyborcy mieli do wyboru więcej niż dwóch kandydatów, trzeci kandydat zdobywał dużą liczbę głosów, jako alternatywa dla dwóch konkurujących ze sobą komitetów. Wyborcy mieli bowiem inną możliwość wyboru i chętnie z niej korzystali. Potwierdzały to m.in. kierowane do PKW w trakcie głosowania informacje telefoniczne i mailowe, w których wyborcy wyrażali swoje niezadowolenie z małej liczby zarejestrowanych kandydatów i niewystarczającego wyboru. Według oceny PKW, duża liczba głosów oddanych na kandydata zgłoszonego przez KW (…) w okręgu wyborczym nr (…) nie była pomyłką, lecz świadomym wyborem głosujących. Zdaniem PKW, nie ma również znaczenia argument, że KW (…) zarejestrował listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu. Na potwierdzenie przytoczono dane, według których kandydat KW (…) zarejestrowany w okręgu wyborczym nr (…), nieoznaczony symbolem graficznym, również otrzymał blisko 20% głosów (19,55%). Kolejny kandydat zgłoszony przez ten komitet wyborczy w okręgu wyborczym nr (…), nieoznaczony symbolem graficznym, uzyskał wprawdzie 6,57% (9884) głosów, lecz w okręgu tym zgłoszonych było aż 5 kandydatów (w tym kandydat zgłoszony przez KW (…)).

Przewodniczący PKW zaznaczył, że wątpliwe jest, aby niewielki – zgodnie z wymogami – symbol graficzny miał wpływ na decyzję wyborców. Symbol graficzny KW (…) zamieszczony na karcie do głosowania był bowiem jedynie wąskim czarnym prostokątem z białym napisem L. i miał szerokość około 9 mm, a wysokość około 2 mm. Co więcej, symbol graficzny KW (…), który był prezentowany w trakcie kampanii wyborczej to fioletowo-czerwony napis L. na białym prostokącie umieszczonym na tle w odcieniu fioletowo-czerwonym. Odbiegał zatem wyglądem od symbolu graficznego umieszczonego na karcie do głosowania w okręgu wyborczym nr (…).

Przewodniczący PKW wskazał, że OKW w L. prawidłowo sporządziła protokół wyników głosowania i wyników wyborów senatorów w okręgu wyborczym, podając nazwy komitetów wyborczych przy nazwiskach kandydatów i wybranych senatorów. Przy tym obwodowe komisje wyborcze sprawdzały wygląd kart do głosowania w przeddzień wyborów, następnie w dniu wyborów dokonywały ich ostemplowania. Nikt nie zauważył niewłaściwego symbolu graficznego. Nie zwrócił też na to uwagi żaden wyborca w okręgu wyborczym nr (…) w dniu wyborów, ani też przez następnych 7 dni. Tymczasem w przypadkach pomyłek na kartach do głosowania informacje o nich docierają od wyborców lub samych kandydatów z reguły do godzin południowych, najpóźniej do zakończenia głosowania.

W piśmie z 4 listopada 2019 r. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu, gdyż nie spełnia on wymogów przewidzianych w art. 241 § 3 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.

Prokurator Generalny podniósł, że rozpoznając protest wyborczy, Sąd Najwyższy jest związany granicami zarzutów. Tymczasem zarzut naruszenia art. 40 § 1 k.wyb. jest bezzasadny m.in. z tego względu, że wskazany przepis nie dotyczy wymogów, jakie spełniać ma karta do głosowania. Ponadto art. 40 § 3a pkt 2 i 3 k.wyb., regulujący kwestię umieszczenia symbolu graficznego komitetu wyborczego na karcie do głosowania, nie dotyczy kart do głosowania w wyborach do Senatu.

Następnie, w art. 267 k.wyb., wśród niezbędnych elementów umieszczanych na kartach do głosowania, nie znajduje się symbol graficzny komitetu wyborczego. Wobec tego karty do głosowania na kandydatów do Senatu w okręgu wyborczym nr (…) zawierające prawidłową nazwę komitetu wyborczego przy nazwisku kandydata należy uznać za ważne, gdyż umieszczenie symbolu graficznego jest tylko dodatkowym elementem.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, chociaż doszło do błędnego umieszczenia symbolu graficznego, Wnosząca protest nie przedstawiła, ani nie wskazała dowodów na wpływ takiego uchybienia na przebieg głosowania i wynik wyborów. Nie wskazała bowiem konkretnych osób, które zostały wprowadzone w błąd, ani nie wykazała, że mogłoby to ewentualnie mieć wpływ na zmianę ustalonego wyniku wyborów. Według Prokuratora Generalnego z treści protestu można wnioskować, że sama Wnosząca protest nie została w ten sposób wprowadzona w błąd, a tylko hipotetycznie uważa, że osoby, które oddały głos na nazwisko wskazanego kandydata, podjęły decyzję pod wpływem błędu.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów może być 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 lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Z kolei art. 241 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera owe zarzuty.

Na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Opinia ta powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów.

Pierwszy zarzut rozpatrywanego protestu to naruszenie art. 266 i art. 267 k.wyb. w zw. z art. 224 i art. 258 k.wyb.

Zauważyć należy, że art. 224 k.wyb. dotyczy wyborów do Sejmu i stanowi, że na karcie do głosowania umieszcza się oznaczenia list zarejestrowanych w danym okręgu wyborczym, zawierające numer listy oraz nazwę lub skrót nazwy komitetu wyborczego wraz z symbolem graficznym komitetu wyborczego, w kolejności wzrastającej numerów list. Pod oznaczeniem każdej listy podaje się nazwiska i imiona wszystkich kandydatów zarejestrowanych na danej liście. Zgodnie ze wskazanym kolejno art. 258 k.wyb., w sprawach

nieuregulowanych w dziale Kodeksu wyborczego dotyczącym wyborów do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy działu dotyczącego wyborów do Sejmu.

Sąd Najwyższy wskazuje, że wymienione przepisy nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie, dlatego zarzut ich naruszenia jest niezasadny. W odniesieniu do wyborów do Senatu, w badanym zakresie, Kodeks wyborczy zawiera bowiem wyczerpującą regulację, co oznacza, że przepisy odnoszące się do wyborów do Sejmu nie znajdują zastosowania.

Rozdział 5 działu IV Kodeksu wyborczego określa zasady dotyczące kart do głosowania w wyborach do Senatu. Zawiera on dwa wskazane przez Wnoszącą protest przepisy (art. 266 i 267). Drugi z wymienionych przepisów, czyli art. 267 k.wyb. stanowi, że na karcie do głosowania umieszcza się w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego. Bezsporne było, że dane te znalazły się na karcie do głosowania, co oznacza, że w tym zakresie zarzut protestu nie mógł okazać się zasadny. W art. 267 k.wyb., jako konieczny element karty do głosowania nie został wymieniony symbol graficzny, ale nie ulega wątpliwości, że może on znajdować się na takiej karcie. Z kolei art. 266 k.wyb. stanowi, że OKW po zarejestrowaniu kandydatów na senatora zarządza wydrukowanie kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w trybie określonym przez PKW.

Sąd Najwyższy wskazuje więc, że wykładnia systemowa i celowościowa przytoczonego przepisu prowadzi do wniosku, że OKW jest bezpośrednio odpowiedzialna za wydrukowanie kart wyborczych w sposób w pełni prawidłowy. Jeżeli zatem na karcie może znajdować się (choć nie jest elementem koniecznym) symbol graficzny, to OKW ma zapewnić prawidłowe umieszczenie go na karcie i prawidłowe wydrukowanie kart z owym symbolem. Jest to zadanie OKW wynikające z art. 266 k.wyb. Z pisma OKW w L. wynika, że na etapie korekty przygotowanych do druku kart przeoczono opisaną wyżej pomyłkę dotyczącą symbolu graficznego komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata na senatora. Nie ulega więc wątpliwości, że OKW w L. nie dopełniła obowiązku czuwania nad poprawnością druku kart do głosowania, w związku z tym zasadny jest zarzut naruszenia art. 266 k.wyb.

W ocenie Sądu Najwyższego wskazane naruszenie art. 266 k.wyb. przez OKW w L. nie miało wpływu na wynik wyborów.

Wskazane przez Wnoszącą protest czynniki (m.in. fakt zarejestrowania przez KW (…) list kandydatów w wyborach do Sejmu we wszystkich okręgach oraz niewielka różnica liczby zdobytych głosów) nie przesądzają o tym, że opisywane naruszenie miało wpływ na sposób głosowania wyborców. Należy tu zauważyć, że Wnosząca protest nie stwierdziła, że błąd w zakresie symbolu graficznego wpłynął na Jej decyzję wyborczą. Nie został zatem wykazany związek przyczynowy między błędnym symbolem graficznym, a głosowaniem na poszczególnych kandydatów. Przedstawione przez Wnoszącą protest poglądy co do możliwego podziału głosów w przypadku wydrukowania kart do głosowania bez błędnie umieszonego logo przy kandydacie KW (…) mają charakter przypuszczeń.

Karta do głosowania w wyborach do Senatu w okręgu nr (…) dostarczała wyborcom – zgodnie z art. 267 k.wyb. – wyczerpującej informacji na temat kandydatów: zawierała ich imiona i nazwiska oraz nazwy komitetów wyborczych. Od przeciętnego wyborcy, zwłaszcza w wyborach do Senatu, które są wyborami większościowymi, można rozsądnie oczekiwać, że przed oddaniem głosu zapozna się z treścią karty do głosowania, sprawdzając imię i nazwisko kandydata oraz nazwę komitetu wyborczego. Nie można zakładać, że brak wskazanego znaku graficznego przy kandydacie KW (…) spowodowałby, że kandydat ten

uzyskałby mniejszą liczbę głosów, a inny, konkretny, kandydat większą. Sąd Najwyższy podkreśla, że nie można przyjmować takiego wzoru przeciętnego wyborcy, który zakłada nieracjonalność podejmowanych decyzji. Należy też zauważyć, że symbol graficzny „(…)", przypominający symbol graficzny KW (…) został przypisany kandydatowi związanemu z lewicą, będącemu też członkiem partii lewicowej. Okoliczność ta nie może zostać nie zaważona w kontekście oceny, czy stwierdzone naruszenie miało wpływ na wynik wyborów.

Przechodząc do drugiego zarzutu, Sąd Najwyższy wskazuje, że – zgodnie z przywołanym przez Wnoszącą protest art. 40 § 1 k.wyb. – głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania. Jeżeli karta do głosowania zawierała wszystkie wymagane elementy – zgodnie z art. 267 i art. 40 k.wyb. – to opisany błąd nie mógł skutkować pozbawieniem karty do głosowania w okręgu wyborczym nr (…) przymiotu urzędowej karty do głosowania w rozumieniu art. 40 § 1 k.wyb.

Brakuje zatem podstaw do zakwestionowania ważności takiej karty.

Z tych względów, na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r.

## I NSW 277/19

Teza:

**Negatywna ocena działalności medialnej telewizji publicznej w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne nie może być utożsamiana z faktem popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Łochowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak
SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego R. G.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 3 grudnia 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. (data nadania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego) R. G. skierował do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc o stwierdzenie nieważności tych wyborów we wszystkich okręgach. Wnoszący protest podniósł zarzut dopuszczenia się przez osoby odpowiedzialne w (…) S.A. za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 249 pkt 2 k.k., mającego wpływ na wynik wyborów, polegającego na przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych, tj. (…) S.A., Komitetu Wyborczego (…), przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych.

W odpowiedzi na protest, pismem z dnia 4 listopada 2019 r. (data wpływu do Sądu Najwyższego) Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu wyborczego – jako niespełniającego wymogów formalnych – bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle art. 82 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112; dalej: k.wyb.), przeciwko ważności wyborów, ważności

wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty (art. 241 § 3 k.wyb.). Niewskazanie zarzutów i dowodów jest uchybieniem formalnym protestu wyborczego, które skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu (243 § 1 k.wyb.).

Analiza treści protestu wyborczego wniesionego przez R. G. prowadzi do wniosku, że okoliczności wskazane przez wnoszącego protest nie mogą być uznane za wypełniające znamiona przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k.

Przepis art. 249 pkt 2 k.k. kryminalizuje zachowania polegające na przeszkadzaniu przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Użyte w powołanym przepisie znamię czasownikowe polegające na przeszkadzaniu należy odczytywać według jego potocznego znaczenia. Przeszkadzać oznacza natomiast „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać" (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, t. II, s. 964).

Artykuł 249 pkt 2 k.k. łączy wskazaną czynność przeszkadzania ze swobodnym wykonywaniem prawa do kandydowania lub głosowania. Wnoszący protest odnosi swój zarzut jedynie do prawa do głosowania, a więc do realizacji czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 10 k.wyb. Prawo do głosowania materializuje się zaś w akcie oddania głosu w trakcie wyborów. Uwzględniając zatem reguły wykładni językowej, można przyjąć, że przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. może być popełnione w związku z takim zachowaniem, które utrudnia lub nawet uniemożliwia osobie posiadającej czynne prawo wyborcze realizację tego prawa.

W aspekcie przedmiotowym art. 249 pkt 2 k.k. wymaga, aby znamię czasownikowe zostało zrealizowane przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu.

W orzecznictwie sądowym oraz w piśmiennictwie z zakresu prawa karnego, panuje zgoda co do tego, że określenie „przemoc" powinno być rozumiane jako siła poprzez którą sprawca oddziałuje na innego człowieka (zob. P. Daniluk, *Komentarz do art. 115 k.k.*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2018).

Pojęcie groźby bezprawnej zostało zdefiniowane w art. 115 § 12 k.k., który zalicza do tej kategorii czynów groźby, o których mowa w art. 190 k.k. (groźby karalne), groźby spowodowania postępowania karnego oraz groźby rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej.

Jeśli zaś chodzi o podstęp jako znamię przestępstwa określonego w art. 249 k.k., to wskazać należy, że w prawie polskim brak jest definicji legalnej tego pojęcia. W literaturze i orzecznictwie sądowym „podstęp" utożsamiany jest w gruncie rzeczy z wprowadzeniem danej osoby (lub grupy osób) w błąd. Takie właśnie znaczenie należy przypisać określeniu „podstęp" na gruncie art. 249 k.k. w zakresie podniesionych przez Wnoszącego protest zarzutów, przeszkadzanie „podstępem" oddaniu głosy, oznaczałoby celowe wprowadzenie w błąd danej osoby lub grupy osób w celu utrudnienia lub uniemożliwienia wykonania przez nie czynnego prawa wyborczego.

Ponadto należy wskazać, że realizacja znamion czynu stypizowanego w art. 249 k.k. możliwa jest jedynie, gdy czynność wykonawcza w postaci „przeszkadzania swobodnemu

wykonywania prawa głosu" skierowana jest przeciwko konkretnej osobie lub grupie osób. Tym samym nie wypełniają znamion omawianego typu, zachowania, które skierowane są do bliżej niesprecyzowanego kręgu osób.

Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że potencjalne faworyzowanie w mediach publicznych, a ściślej rzecz biorąc w telewizji publicznej, komitetu wyborczego określonej partii politycznej w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzone 13 października 2019 r., do czego odwołuje się wnoszący protest, nie może być uznane za przeszkadzanie w swobodnym oddaniu głosu, a więc za zakłócanie tego aktu, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji.

Z protestu wyborczego, który zainicjował postępowanie w niniejszej sprawie nie wynika bowiem, by wolność w zakresie swobodnego oddania głosu, w tym wnoszącego protest, została w jakikolwiek sposób zakłócona.

Z podniesionych przez wnoszącego protest zarzutów wynika jedynie, że telewizja publiczna powinna w sposób bezstronny przedstawiać poglądy prezentowane przez różne komitety wyborcze, a nie być ukierunkowana na jedną opcję polityczną. Tym samym podniesiony zarzut sprowadza się do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką posiada ona zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2019, poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji woli w związku z oddaniem głosu w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przez kogokolwiek.

Zważyć ponadto należy, że wnoszący protest w niniejszej sprawie kwestionuje prawidłowość realizacji misji publicznej przez (…) S.A. nie tylko w okresie poprzedzającym wybory, ale także w ogóle. Potwierdza to tezę, że przedmiotem zarzutu nie jest fakt popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k., lecz działalność medialna telewizji publicznej jako taka.

Działalność informacyjna mediów, także telewizji publicznej, w okresie przedwyborczym, nawet jeżeli w ocenie wnoszącego protest narusza zasady obiektywizmu, pluralizmu w zakresie przedstawiania różnych poglądów i stanowisk oraz negatywnie wpływa na kształtowanie opinii publicznej, czy wręcz stanowi „uprawianie polityki", nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu z art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi bowiem zakłócenia, czy jakiejkolwiek negatywnej ingerencji w prawo do swobodnego oddania głosu w wyborach przez określonego wyborcę czy wyborców, a do tego musiałoby się sprowadzać przeszkadzanie, o którym mowa w powołanym przepisie.

Powyższe prowadzi do wniosku, że negatywna ocena działalności medialnej telewizji publicznej w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne nie może być utożsamiana z faktem popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k.

Z przywołanych wyżej powodów podniesiony w proteście zarzut nie mógł być uznany za zarzut popełnienia tego przestępstwa, a co za tym idzie, nie został spełniony wymóg formalny protestu wyborczego wskazany w art. 241 § 3 k.wyb.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r.

## I NSW 280/19

Teza:

**Zgodnie z art. 82 k.wyb. podstawą wniesienia protestu mogą być wyłącznie zarzuty oparte na naruszeniu wskazanych norm ustawowych, natomiast Wytyczne stanowią realizację kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, delegowanych przez ustawodawcę i jako takie nie mają rangi ustawy. Wytyczne są jedynie załącznikiem do Uchwały PKW, mają charakter jednorazowy, których celem jest zapewnienie prawidłowej organizacji i przebiegu określonych wyborów.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)
SSN Adam Redzik
SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego A. M. B., I. T. W.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 3 grudnia 2019 r.

postanawia:

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

A. B. i I. W. (dalej: wnoszące protest) wyborcy zarejestrowani w Okręgu Nr (…) w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 2019 i w Okręgu Nr (…) w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019 r., wniosły protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w dniu 13 października 2019 r. w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr (…) w W. (dalej: Ob.KW). Wnoszące protest zarzuciły dopuszczenie się przestępstw przeciwko wyborom wymienionych w Rozdziale XXXI Kodeksu Karnego, dotyczących przebiegu głosowania i ustalania wyników głosowania, a także naruszenia prawa wyborczego określonego w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) oraz w wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały nr 210/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. (M.P. 2019, poz. 890; dalej: Wytyczne) a dotyczących przebiegu

głosowania oraz ustalania wyników głosowania, które mogły zniekształcić wyniki wyborów, poprzez:

1. próbę ingerencji informatyka w treść uwag do protokołu końcowego, które zamierzała wpisać przewodnicząca Ob.KW oraz zdecydowana większość członków Ob.KW, tj. naruszenie art. 103 b § 1 pkt 3 k.wyb., punktu 107 Wytycznych, art. 513c k.wyb., art. 248 pkt 3 oraz art. 249 pkt 4 k.k. Odwołujące podniosły, że początkowo informatyczka próbowała przekonać pozostałych członków Ob.KW, że wniesiona przez nich uwaga nie ma żadnego znaczenia i sugerowała jej pominięcie. Następnie, wobec stanowiska członków Ob.KW popierających nakaz przewodniczącej dotyczący umieszczenia uwagi w protokole udawała, że nie potrafi wprowadzić żądanego tekstu uwagi do protokołu. W końcu zaczęła przejawiać coraz większą agresję, krzyczała na przewodniczącą i pozostałych członków komisji, obrażając ich i grożąc konsekwencjami (twierdziła, że „ma wielkie ku temu możliwości"). Informatyczka odmówiła wydrukowania egzemplarza protokołu końcowego głosowania do Sejmu dla przewodniczącej oraz członków komisji. W efekcie ww. zachowań informatyczki (wspomaganych przez zastępcę przewodniczącego) nie doszło do porównania protokołu „ręcznego" z ostatecznym wydrukiem protokołu wysłanego do Ob.KW. Praca nad wysłaniem protokołu trwała bardzo długo – przeciągała się od ok. 23:00 w niedzielę do ok. 5:00 rano w poniedziałek, przy czym informatyczka samodzielnie – bez udziału członków komisji – wprowadzała wyjaśnienia do raportu ostrzeżeń. Doprowadziwszy w ten sposób przewodniczącą i resztę składu Ob.KW do kompletnego zdezorientowania, informatyczka produkowała kolejne wersje protokołu końcowego (7 wersji) nakłaniając wszystkich członków Ob.KW do natychmiastowego podpisywania kolejnych wersji protokołu bez porównywania zawartych w nich danych z wynikiem głosowania, protokołem „ręcznym" oraz raportami ostrzeżeń. W efekcie tego przewodnicząca i członkowie Ob.KW stracili kontrolę nad tym, jakie wartości liczbowe i jakie informacje zawierał protokół końcowy. Dlatego ważne jest porównanie wszystkich dokumentów, łącznie z raportami ostrzeżeń, gdyż zachodzi tu uzasadnione domniemanie zamiaru podmiany protokołów wyborczych. Ponadto, będąc jednocześnie członkiem Ob.KW informatyczka – w trakcie prac komisji – wielokrotnie podważała decyzje przewodniczącej i próbowała nastawić innych przeciwko niej.

W podobny sposób postępował też zastępca przewodniczącej pan A. K., który próbował podburzać członków Ob.KW przeciwko przewodniczącej, kwestionował jej decyzje, samowolnie próbował opuścić lokal wyborczy, niwecząc w ten sposób wymaganą prawem liczbę członków Ob.KW obecnych w lokalu wyborczym (2/3 pełnego składu). Przy przeciągających się w czasie pracach nad wysłaniem protokołu, w czasie chwilowej nieobecności przewodniczącej, zastępca przewodniczącej próbował nastawić członków Komisji przeciwko niej, co doprowadziło do ostrej scysji pomiędzy nim i członkinią Komisji A. D., która zarzuciła mu permanentne krytykowanie przewodniczącej. Doszło wówczas do ostrej wymiany zdań, w którą włączyli się inni. Ostatecznie dzięki zdecydowanej postawie przewodniczącej uwaga została przez informatyka wpisana;

2. pracę informatyka poza lokalem wyborczym w osobnym pomieszczeniu poza kontrolą i możliwością obserwacji jego pracy przez wszystkich członków Ob.KW, tj. naruszenie pkt. 110 Wytycznych, art. 513c k.wyb. i art. 248 pkt 3 k.k.;

3. usunięcie wywieszonego na lokalu wyborczym protokołu końcowego, podpisanego przez wszystkich członków Komisji, już po jego wywieszeniu na budynku, wykonane na wniosek urzędnika wyborczego z Dzielnicy Ś. Z. P., pomimo protestu przewodniczącej OKW, tj. naruszenie art. 248 pkt 2 i 3 k.k.;

4. przewożenie do urzędu niezabezpieczonych/niezaplombowanych protokołów, tj. naruszenie art. 248 pkt 2 i 3 k.k. oraz pkt 121 Wytycznych. Zastępca przewodniczącej orygi-

nały protokołów głosowania przewoził do urzędu dzielnicy (niezaplombowane) w swojej teczce. Na miejscu (w urzędzie) stwierdził, że nie ma w swojej teczce oryginału protokołu głosowania do Senatu. W celu wyjaśnienia tego zdarzenia urzędnik ds. wyborów p. Z. P. zabrał p. A. K. razem z protokołami głosowania do innego pomieszczenia, całkowicie pomijając osobę przewodniczącej. Następnie obaj panowie A. K. i Z. P. wezwali członka Ob.KW pana M. W.-M., aby pojechał do lokalu wyborczego Ob.KW (…) celem przywiezienia wywieszonego tam protokołu głosowania do Senatu, co spotkało się z protestem przewodniczącej (zignorowanym). W chwili przybycia ww. członka komisji ze zdjętą kopią protokołu okazało się, że p. A. K. odnalazł jednak „zaginiony" protokół.

Wskazując na słuszność przedmiotowego protestu, wnoszące protest wniosły o uznanie zasadności wszystkich czterech zarzutów, których skutki w znacznym stopniu mogły zniekształcić wynik wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP w Ob.KW Nr (…) w W., a także o rozstrzygnięcie o ważności/nieważności wyborów oraz orzeczenie o przeprowadzeniu ponownych wyborów do Sejmu i Senatu RP w Ob.KW Nr (…) w W. wraz ze wskazaniem czynności, od której należy ponowić postępowanie wyborcze.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) wyraził opinię, że protest nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego i w związku z tym powinien być pozostawiony bez dalszego biegu. Przewodniczący PKW stwierdził, że odniesienie się do zarzutów sformułowanych w złożonym proteście wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego, do czego Komisja nie jest uprawniona. Nadto Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że przepisy k.wyb. nie przewidują stwierdzenia nieważności wyborów w obwodowej komisji wyborczej, czego domagają się wnoszące protest. Nie kwestionują one przy tym wyników wyborów, wyniku wyborów w okręgu, czy też wyboru danego posła lub senatora, a żądają jedynie stwierdzenia nieważności wyborów do Sejmu i Senatu w danym obwodzie głosowania, czego nie przewiduje k.wyb.

Okręgowa Komisja Wyborcza w W. (dalej: OKW), wobec stwierdzenia, że okoliczności podnoszone przez wnoszące protest nie miały wpływu na wynik wyborów, wniosła o wyrażenie opinii, iż protest jest bezzasadny. OKW wskazała, że z analizy protokołów głosowania w obwodzie zarówno w wyborach do Sejmu RP jak i do Senatu RP w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. wynika, że zostały sporządzone prawidłowo zarówno pod względem formalnym jak i matematycznym. Zdaniem OKW skarżące nie wskazały na żadne okoliczności, które uzasadniałyby twierdzenie, że czynności wykonywane przez Komisję oraz informatyka, po ustaleniu w protokole wyników głosowania, mogły mieć jakikolwiek wpływ na to, jakie dane zostały wprowadzone do protokołu. Skarżące nie wykazały także, aby miało dojść do rozbieżności pomiędzy protokołem sporządzonym ręcznie, a wprowadzonym do sytemu WOW (wsparcie organów wyborczych), wydrukowanym i podpisanym przez członków Komisji. OKW podniosła, że oczekiwanie wnoszącej protest, aby informatyk wprowadzający dane do systemu informatycznego WOW pracował w tym samym miejscu, w którym pracuje komisja jest nieuzasadnione. Czynności te mogą być wykonywane tam, gdzie znajduje się komputer z dostępem do Internetu. W wielu przypadkach następowało to w innych pomieszczeniach budynku, w którym znajdował się lokal wyborczy. OKW stwierdziła także, że ewentualne nieprawidłowości przy zabezpieczaniu i zdawaniu dokumentów z wyborów nie miały wpływu na ważność wyborów. OKW podkreśliła, że okoliczności podnoszone przez skarżące dotyczą przede wszystkim naruszenia zasad współpracy członków Komisji z urzędnikami i pracownikami wspomagającymi prace komisji oraz wzajemnych relacji między nimi, a nie naruszenia przepisów prawa wyborczego

skutkującego nieprawidłowym ustaleniem wyników wyborów w obwodzie. OKW zwróciła uwagę, że jedna ze Skarżących pełniła funkcję Przewodniczącej Komisji Obwodowej i to na niej spoczywał obowiązek dopilnowania prawidłowego, zgodnego z przepisami przygotowania i przeprowadzenia głosowania, ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów w obwodzie oraz przekazania właściwym organom protokołów sporządzonych w obwodzie.

Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie. Odpis protestu został prawidłowo doręczony Prokuratorowi Generalnemu w dniu 13 listopada 2019 r.

Wnoszące protest wniosły o przeprowadzenie dowodu z: zeznań wnoszącej protest, Przewodniczącej Ob.KW, A. B.; zeznań wnoszącej protest, członka Ob.KW, I. W.; zeznań świadka, członka Ob.KW A. D.; porównania protokołu załączonego z protokołem ostatecznym, wysłanym do Okręgowej Komisji Wyborczej; notatki ze spostrzeżeniami dotyczącymi wpisanej do obu protokołów uwagi. Sąd Najwyższy dopuścił dowód z dokumentów w aktach sprawy, których prawdziwości uczestnicy postępowania nie kwestionowali. Żaden z uczestników postępowania nie zaprzeczył faktom opisanym przez wnoszące protest. Wobec powyższego Sąd Najwyższy nie stwierdził podstaw do przeprowadzenia dowodu z zeznań wnoszących protest oraz świadka A. D., które stanowiłyby jedynie potwierdzenie faktów już znanych Sądowi i niezaprzeczonych.

Na podstawie dokumentów w aktach sprawy Sąd Najwyższy ustalił, że:
– w protokole głosowania w obwodzie nr (…) w Okręgu Wyborczym nr (…) na listy kandydatów na posłów, widnieją następujące adnotacje:

15. uwagi o przypuszczalnej różnicy pomiędzy sumą liczb z pkt 3 i 4 a liczbą z pkt 1; „Komisja wydała wyborcy więcej niż jedną kartę do głosowania danego rodzaju”:

21. Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków obwodowej komisji wyborczej z wymienieniem konkretnych zarzutów „Brak numeru mieszkania w adresach podanych w spisie wyborców u niektórych osób dopisujących się do spisu wyborców drogą elektroniczną w liczbie 26 wyborców (ponad 1,5% liczby wyborców uprawnionych do głosowania)”;
– w protokole głosowania w obwodzie nr (…) w Okręgu Wyborczym nr (…) na kandydatów na senatorów, widnieją następujące adnotacje:

16. Uwagi o przypuszczalnej przyczynie różnicy pomiędzy liczbą z pkt 9 pomniejszoną o liczbę z pkt 9a a liczbą z pkt 4, a także o przypuszczalnej przyczynie różnicy pomiędzy liczba z pkt 9a a liczbą z pkt 8e „Prawdopodobnie 6 wyborców wyniosło z lokalu otrzymaną kartę wyborczą nie wrzucili jej do urny”.

21. Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków obwodowej komisji wyborczej z wymienieniem konkretnych zarzutów „Brak numeru mieszkania w adresach podanych w spisie wyborców u niektórych osób dopisujących się do spisu wyborców drogą elektroniczną w liczbie 26 wyborców (ponad 1,5% liczby wyborców uprawnionych do głosowania)”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 Kodeksu wyborczego (art. 82 i art. 83) oraz w odniesieniu do wyborów do Sejmu w art. 241–246 Kodeksu wyborczego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) i do Senatu (art. 241–246 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb.). W myśl art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie zarzutów i dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego

niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 k.wyb.

W tym miejscu podkreślić należy, że protest wyborczy może być wniesiony wyłącznie przeciwko ważności wyborów, wyniku wyborów w okręgu, czy też wyboru danego posła lub senatora. Jak słusznie wskazał Przewodniczący PKW, brak jest natomiast podstaw do stwierdzenia ważności wyborów w obwodowej komisji wyborczej. Wnoszące protest wniosły o stwierdzenie nieważności wyborów przeprowadzonych w Ob.KW, co stanowi istotne uchybienie.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Stosownie do treści art. 248 pkt 2 i 3 k.k. podlega karze kto w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum: używa podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych (pkt 2); niszczy, uszkadza, ukrywa, przerabia lub podrabia protokoły lub inne dokumenty wyborcze albo referendalne (pkt 3). W myśl art. 249 pkt 4 k.k. podlega karze, kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza sporządzaniu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych. W tym miejscu należy wyjaśnić pojęcia: przemocy, podstępu, groźby bezprawnej. Przemocą jest takie oddziaływanie środkami fizycznymi, które uniemożliwiając lub przełamując opór zmuszanego, ma albo nie dopuścić do powstania lub wykonania jego decyzji woli, albo naciskając aktualnie wyrządzaną dolegliwością na jego procesy motywacyjne, nastawić jego decyzję w kierunku pożądanym przez sprawcę (zob. T. Hanausek, *Przemoc jako forma działania przestępnego*, Kraków 1966, s. 65). Przemoc może być skierowana albo bezpośrednio wobec samego pokrzywdzonego (tzn. na jego ciało), albo wobec osoby trzeciej lub też wobec rzeczy (zob. M. Mozgawa, *Odpowiedzialność karna za przestępstwo naruszenia nietykalności cielesnej*, Lublin 1991, s. 75). W rozumieniu art. 115 § 12 k.k. groźba bezprawna to: 1) groźba karalna, czyli groźba, o której mówi art. 190 (grożenie innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub na szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona); 2) groźba spowodowania postępowania karnego lub innego postępowania, w którym może zostać nałożona administracyjna kara pieniężna; jak również rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej; nie stanowi groźby zapowiedź spowodowania postępowania karnego lub innego postępowania, w którym może zostać nałożona administracyjna kara pieniężna, jeżeli ma ona jedynie na celu ochronę prawa naruszonego przestępstwem lub zachowaniem zagrożonym administracyjną karą pieniężną; 3) groźba rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej. Podstęp w doktrynie prawa karnego interpretowany jest dwojako: w węższym znaczeniu polega na wprowadzeniu w błąd lub wykorzystaniu błędu ofiary w zakresie przesłanek motywacyjnych, które wpływają na powzięcie przez nią decyzji; w szerszym znaczeniu podstęp polega zarówno na wprowadzeniu w błąd lub wykorzystaniu błędu w sferze przesłanek procesu motywacyjnego ofiary, jak też na wyzyskaniu lub spowodowaniu błędu

ofiary i doprowadzeniu jej przez to do stanu, w którym nie mogła ona podjąć lub zrealizować decyzji woli ze względu na wyłączenie aparatu decyzyjnego lub ruchowego (zob. M. Mozgawa, M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz i M. Kulik, Art. 115 § 12 k.k., [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, System Informacji Prawnej, LEX 2019).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstw przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy ustala zasadność zarzutu według znamion określonych w k.k., natomiast nie orzeka w przedmiocie popełnienia przestępstwa ani w zakresie przedmiotowym ani podmiotowym. Sąd Najwyższy rozpoznając taki protest jedynie stwierdza, że określone zachowanie – nawet nieznanej osoby lub osób – spełnia w świetle okoliczności sprawy znamiona określone w ustawie karnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2015 r., III SW 160/15).

Sąd Najwyższy stwierdził, że podniesione przez wnoszące protest zarzuty nie mieszczą się w dyspozycji art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. Odnosząc się do pierwszego z podniesionych zarzutów, tj. próby ingerencji informatyka w treść uwag do protokołu końcowego, które zamierzała wpisać przewodnicząca Ob.KW oraz zdecydowana większość członków Ob.KW, tj. naruszenie art. 103 b § 1 pkt 3 k.wyb., punktu 107 Wytycznych, art. 513c k.wyb., art. 248 pkt 3 oraz art. 249 pkt 4 k.k., Sąd Najwyższy stwierdził, że z dokumentów w aktach sprawy (kopii protokołów Ob.KW nr (…) w W.) wynika, że protokoły wyborcze Ob.KW nr (…) w W. zawierają stosowne adnotacje dotyczące zarówno 6 brakujących kart do głosowania w głosowaniu do Senatu RP jak i wskazanych w notatce nieprawidłowości dotyczących spisu wyborców w głosowaniu do Sejmu RP i do Senatu RP. Wnoszące protest jednoznacznie stwierdziły, że stosowne uwagi zostały umieszczone w protokołach wyborczych zarówno do Sejmu jak i do Senatu, zatem brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 248 pkt 3 k.k. Wnoszące protest opisały zachowanie pani informatyk jako agresywne, jednak przytoczyły treść tylko jednej jej wypowiedzi, że „pociągnie ona do odpowiedzialności członków komisji i że ma ku temu wielkie możliwości", która nie może zostać uznana za groźbę karalną w rozumieniu Kodeksu karnego, bowiem nie zawiera w sobie m.in. grożenia popełnieniem przestępstwa na szkodę członków komisji, wszczęcia postępowania karnego lub administracyjnego, skutkującego nałożeniem kary pieniężnej, co mogłoby wzbudzić w członkach Ob.KW uzasadnioną obawę, że groźba ta będzie spełniona. Opisane przez wnoszące protest zachowanie pani informatyk mogło mieć negatywny wpływ na atmosferę prac Komisji, tym bardziej, że miały one miejsce w późnych godzinach nocnych. Niewątpliwie zachowanie pani informatyk mogłoby zostać uznane za swoiste przeszkadzanie w sporządzeniu protokołów głosowania, które jednak nie wypełnia dyspozycji art. 249 pkt 4 k.k. Od strony przedmiotowej jest to przestępstwo formalne, gdyż do jego znamion nie należy wywołanie skutku w postaci faktycznego uniemożliwienia sporządzania protokołów lub innych dokumentów wyborczych. Jednakże samo przeszkadzanie, czyli ingerowanie w spokojny, prawem przewidziany tryb sporządzania protokołów, musi przybrać postać któregoś z enumeratywnie wymienionych sposobów działania, tj. przemocy, podstępu, groźby bezprawnej (*vide*: *Kodeks karny. Komentarz*, A. Wąsek i R. Zawłocki (red.), Warszawa 2010, tom II, s. 425; *Kodeks karny. Komentarz*, A. Zoll (red.), Warszawa 2008, tom II, s. 1127; postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2011 r., III SW 102/11). Odwołujące się podniosły również, że opisane wyżej zachowanie pani informatyk narusza art. 513c k.wyb. Ustawodawca uznał za celowe penalizowanie w ramach odpowiedzialności za wykroczenie z art. 513c k.wyb., zachowania polegające na tym, że sprawca przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza osobom uprawnionym na mocy przepisów kodeksu w ich czynnościach polegających na monitorowaniu lub dokumentowaniu

procedur wyborczych. Jak już wyżej wskazano, zachowanie pani informatyk nie stanowiło groźby karanej, nie miało cech podstępu ani przemocy w opisanym wyżej karnoprawnym rozumieniu tych pojęć.

Zgodnie natomiast z art. 103b § 1 pkt 3 k.wyb. każdy członek Ob.KW ma prawo wnosić do protokołu uwagi, z wymienieniem konkretnych zarzutów. Punkt 107 Wytycznych stanowi, że do protokołu głosowania mogą wnieść uwagi mężowie zaufania obecni przy pracach komisji oraz członkowie komisji uczestniczący w jej pracach. Uwagi (…) komisja wpisuje bezpośrednio do protokołu. Z treści załączonych do protestu dokumentów, jak i z oświadczenia wnoszących protest, wynika jednoznacznie, że wszystkie uwagi do protokołów zostały wniesione skutecznie, a ich treść odpowiada zgłoszonym przez członków Ob.KW treści. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że członkowie komisji nie mogli skorzystać ze ww. uprawnienia lub zostało ono w jakikolwiek sposób ograniczone.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy uznał pierwszy z podniesionych zarzutów za niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia Wytycznych, wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 82 k.wyb. podstawą wniesienia protestu mogą być wyłącznie zarzuty oparte na naruszeniu wskazanych norm ustawowych, natomiast Wytyczne stanowią realizację kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, delegowanych przez ustawodawcę i jako takie nie mają rangi ustawy. Wytyczne są jedynie załącznikiem do Uchwały PKW, mają charakter jednorazowy, których celem jest zapewnienie prawidłowej organizacji i przebiegu określonych wyborów, tu: wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w dniu 13 października 2019 r. Wobec powyższego naruszenie Wytycznych nie może stanowić podstawy protestu wyborczego a rozważania dotyczące naruszenia Wytycznych mają jedynie charakter wyjaśniający.

Odnosząc się zatem do drugiego z podniesionych przez wnoszące protest zarzutu, tj. naruszenia Wytycznych przez wykonywanie pracy informatyka poza lokalem wyborczym w osobnym pomieszczeniu poza kontrolą i możliwością obserwacji jego pracy przez wszystkich członków Ob.KW, wskazać należy, że zgodnie z pkt 110 Wytycznych w każdym etapie prac w aplikacji, oprócz osoby odpowiedzialnej za obsługę informatyczną komisji, powinni brać udział wszyscy członkowie komisji obecni w lokalu wyborczym, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy pomieszczenie, w którym swoje obowiązki wykonuje osoba odpowiedzialna za obsługę informatyczną, znajduje się w innym pomieszczeniu przynależnym do lokalu wyborczego. Przy tych czynnościach mogą być też obecni mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni oraz obserwatorzy międzynarodowi. Literalna wykładnia ww. przepisu jednoznacznie wyklucza obowiązek pracy informatyka w lokalu wyborczym, co podyktowane jest przede wszystkim uwzględnieniem realnych warunków lokalowych, w jakich pracują obwodowe komisje wyborcze; zwykle są to budynki użyteczności publicznej, nieposiadające infrastruktury umożliwiającej wykonywanie pracy przez informatyka w trakcie głosowania. Podkreślić także należy, że praca informatyka w dużej mierze odbywa się już po zakończeniu głosowania i związana jest przede wszystkim ze sporządzeniem protokołów głosowania. Powyższe nie wypełnia także znamion czynu z art. 248 pkt 3 k.k. ani art. 513c k.wyb., gdyż nie ma wpływu na przebieg prac Ob.KW.

Sąd Najwyższy, jako niezasadny ocenił trzeci z zarzutów, tj. usunięcie z budynku (lokalu wyborczego) wywieszonej wcześniej kopii protokołu wyborów do Senatu podpisanego przez wszystkich członków i zaakceptowanego przez koordynatora ds. wyborów. Jak wskazały wnoszące protest, protokół ten prawdopodobnie wrócił na miejsce w niezmienionej postaci, jednak już poza kontrolą przewodniczącej i pozostałych członków Ob.KW. Opisane

przez odwołujące się okoliczności nie wypełniają dyspozycji art. 248 pkt 3 k.k., gdyż zachowanie członków Ob.KW nie zmierzało nawet do zniszczenia czy też ukrycia kopii protokołów wyborczych. Odwołujące się nie przedstawiły także żadnych dowodów na to, że kopia protokołu została usunięta lub podjęto czynności zmierzające do ich uszkodzenia czy też zniszczenia kopii protokołów. Na marginesie wskazać należy, że zgodnie z art. 77 § 1 k.wyb. niezwłocznie po sporządzeniu protokołu głosowania w obwodzie, przed jego przekazaniem właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania w obwodzie poprzez wywieszenie w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców, kopii tego protokołu. Kopię protokołu otrzymuje każdy członek komisji i mąż zaufania. Protokół, o którym mowa w zdaniu pierwszym, umieszcza się na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Przepis ten nie wskazuje okresu, na jaki kopia protokołu ma być wywieszona w lokalu wyborczym ani procedury usunięcia protokołu. Kwestii tych nie regulują także Wytyczne. Zgodnie natomiast z treścią art. 77 § 3 k.wyb. przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub jego zastępca przekazuje niezwłocznie wójtowi kopię protokołu głosowania w obwodzie. Wyborcom, w ciągu 30 dni od dnia przekazania, przysługuje wgląd do kopii protokołu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, w siedzibie gminy, do której przekazano kopię protokołu. Nie ulega wątpliwości, że kopia protokołów głosowania została wywieszona, a wyborcy mieli możliwość zapoznania się z wynikami wyborów w Ob.KW nr (…).

Czwarty z podniesionych przez wnoszące protest zarzut dotyczy prawidłowego doręczenia do właściwej Okręgowej Komisji Wyborczej protokołów wyborczych, tj. naruszenia art. 248 pkt 2 i 3 k.k. Przewożenie do Urzędu Dzielnicy niezabezpieczonych/niezaplombowanych protokołów stanowi naruszenie pkt. 121 Wytycznych, zgodnie z którym po jednym egzemplarzu protokołu głosowania na listy kandydatów na posłów i na kandydatów (lub kandydata) na senatora wraz ze wszystkim załącznikami, jeżeli były sporządzone (adnotacje komisji, które nie zmieściły się w protokole, uwagi mężów zaufania, uwagi członków komisji, stanowisko komisji w sprawie uwag wniesionych przez mężów zaufania lub członków komisji, stanowiące ich integralną część), umieszcza się w odrębnych dla wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu kopertach (łącznie dwie koperty), które obowiązkowo zakleja się, pieczętuje na złączeniach oraz opisuje odpowiednio. Jednakże wnoszące protest nie przedstawiły żadnych dowodów, które mogłyby wskazywać na dokonane naruszenie. Powyższe okoliczności nie wypełniają natomiast znamion czynów z art. 248 pkt 2 i 3 k.k. Wnoszące protest podniosły zatem jedynie naruszenie Wytycznych, którego w żaden sposób nie udowodniły, tym samym także czwarty z podniesionych zarzutów nie spełnia warunków określonych w art. 241 § 3 k.wyb.

Reasumując, Sąd Najwyższy stwierdził, że podniesione w proteście zarzuty nie mogły być uznane za wypełniające dyspozycję art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 k.wyb. Wobec powyższego, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Uchwała Sądu Najwyższego z 23 grudnia 2019 r.

## I NSW 342/19

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Leszek Bosek
SSN Paweł Czubik
SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)
SSN Marek Dobrowolski
SSN Paweł Księżak
SSN Marcin Łochowski
SSN Oktawian Nawrot
SSN Janusz Niczyporuk
SSN Adam Redzik
SSN Mirosław Sadowski
SSN Marek Siwek
SSN Ewa Stefańska
SSN Aleksander Stępkowski
SSN Maria Szczepaniec
SSN Krzysztof Wiak
SSN Jacek Widło
SSN Grzegorz Żmij

Protokolant: Przemysław Szuty i Emilia Nita

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 23 grudnia 2019 r.,

z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

sprawy ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 października 2019 r. z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,

po uwzględnieniu obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1955) i obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1956) oraz biorąc pod uwagę wnioski Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, na podstawie art. 101 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 244 § 1 i 2 art. 244 § 1 i 2 w zw. z art. 258 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.)

**stwierdza ważność wyborów**
**do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**
**przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.**

## UZASADNIENIE

Podstawą prawną zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej jest art. 98 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zasady ich przeprowadzania określone są w art. 96–100 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm. dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.

Stosownie do art. 244 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów do Sejmu RP oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. Na podstawie odpowiednio stosowanego art. 244 § 1 k.wyb. w związku z art. 258 k.wyb. Sąd Najwyższy rozstrzyga o ważności wyborów do Senatu RP oraz o ważności wyboru senatora, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 825).

Zgodnie z art. 244 § 2 k.wyb. rozstrzygnięcie, o którym mowa w § 1, Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały, nie później niż w 90. dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Na podstawie art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie z treścią art. 244 § 1a k.wyb. uchwała podejmowana jest w składzie całej Izby.

Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 października 2019 r. z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. zawiera informacje o ich prawidłowym przebiegu oraz o nielicznych przypadkach naruszenia prawa wyborczego.

W dniu głosowania do okręgowych komisji wyborczych i Państwowej Komisji Wyborczej zgłoszono uwagi dotyczące nieprawidłowości w spisach wynikające z błędnego rozumienia skutków wpisywania się do rejestru wyborców. Drogą elektroniczną i telefonicznie wpływały także skargi dotyczące nieuwzględnienia wniosków o dopisanie do spisu wyborców złożonych przez wyborców za pośrednictwem platformy ePUAP. Uwagi zgłaszały także osoby przebywające czasowo na obszarze gminy i zamierzające głosować w miejscu swojego pobytu, które jednak nie złożyły wniosku o wpisanie ich do spisu bądź stałego rejestru wyborców.

W pojedynczych przypadkach wyborcy zgłaszali uwagi w sprawie nieumieszczenia ich w spisie wyborców oraz zdarzały się jednostkowe interwencje wyborców niedopuszczonych przez komisje do udziału w głosowaniu w związku z podpisem złożonym przez innego wyborcę w nieprzeznaczonej dla niego rubryce spisu wyborców. W takich sytuacjach komisje wyborcze – jeżeli uwagi były zasadne – podejmowały działania w celu umożliwienia wyborcom udziału w głosowaniu oraz starały się wyjaśnić i sprostować zaistniałe pomyłki.

Z treści sprawozdania wynika, że w przeważającej liczbie obwodów głosowania komisje obwodowe prawidłowo ustaliły wyniki głosowania i poprawnie sporządziły protokoły głosowania. W nielicznych protokołach wystąpiły nieprawidłowości wynikające z niedostatecznej staranności komisji obwodowych i dotyczyły one zwykle braków formalnych. Wadliwie sporządzone protokoły zostały zwrócone właściwym komisjom obwodowym i poprawione.

Dla zapewnienia kontroli poprawności arytmetycznej wyników głosowania ustalanych przez obwodowe komisje wyborcze i poprawnego sporządzenia protokołów głosowania pomocniczo korzystano z techniki elektronicznej na zasadach określonych w uchwale nr 88/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących sprawdzenia w systemie informatycznym zgodności arytmetycznej danych zawartych w projektach protokołów głosowania i w protokołach głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.

W konkluzji Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie posiadanych dokumentów i informacji o przebiegu głosowania i wyborów, nie stwierdziła naruszeń prawa wyborczego, które mogłyby mieć wpływ na wyniki głosowania i wyniki wyborów.

Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzone w dniu 13 października 2019 r. obserwowali przedstawiciele OBWE, a misja OBWE była na bieżąco informowana o sposobie rozpatrywania protestów wyborczych.

Sąd Najwyższy, rozpoznając merytorycznie wniesione protesty, może wydać opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne, albo – w przypadku uznania zarzutów protestu za zasadne – stwierdzić, czy miały one, czy też nie, wpływ na wynik wyborów.

W przypadku protestów niespełniających wymagań niezbędnych do merytorycznego rozpoznania, Sąd Najwyższy wydaje postanowienie o pozostawieniu bez dalszego biegu.

W związku z wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonymi w dniu 13 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło 279 protestów wyborczych.

Wyborów do Sejmu RP i Senatu RP dotyczyło łącznie 68 protestów wyborczych, wyłącznie do Sejmu RP – 169 protestów wyborczych, wyłącznie do Senatu RP – 36 protestów wyborczych. W przypadku pięciu spraw pisma wszczynające postępowanie oznaczone lub uznane wstępnie za protesty, po analizie zostały załatwione w sposób adekwatny do ich stwierdzonego charakteru. Wszystkie sprawy z zakresu protestów wyborczych zostały rozpoznane przez Sąd Najwyższy na posiedzeniach niejawnych.

Sąd Najwyższy w odniesieniu do dziesięciu protestów wyborczych wyraził opinię, że zarzuty protestu są zasadne, ale pozostają bez wpływu na wynik wyborów, przy czym, w pięciu sprawach takie rozstrzygnięcie było jednym z elementów składowych orzeczenia.

Sąd Najwyższy uznał za zasadne zarzuty dotyczące procedury związanej ze sporządzeniem spisu wyborców w obwodzie głosowania nr (…) w K., utworzonym w Uzdrowisku K. S.A. w spisie wyborców znalazły się uprawnione osoby, które dysponowały jednocześnie wydanym na podstawie art. 32 § 1 k.wyb. zaświadczeniem o prawie głosowania w tym obwodzie, a także osoby, które nie zostały wykreślone ze spisu wyborców w obwodzie głosowania utworzonym w miejscu ich stałego zamieszkania. Łącznie w obwodzie tym odnotowano nieprawidłowości w przypadku 20 wyborców. Zgodnie z art. 26 § 2 k.wyb., wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców, co oznacza, że zaistniała sytuacja narusza prawo. Jednakże, w ocenie Sądu Najwyższego, stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów. Członkowie komisji wyborczej w obwodzie głosowania nr (…) w K., aby uniemożliwić podwójne głosowanie, zatrzymywali zaświadczenia o prawie

do głosowania, przedstawione przez 17 wyborców, którzy jednocześnie byli wpisani do spisu wyborców w tym obwodzie głosowania. Odnośnie do 3 przypadków, w których wyborcy byli jednocześnie wpisani do spisu wyborców w obwodzie głosowania nr (…) w K. i do spisu wyborców w obwodzie głosowania w swoim stałym miejscu zamieszkania, nie przedstawiono żadnych dowodów na to, aby osoby te dwukrotnie skorzystały z przysługującego im czynnego prawa wyborczego.

Za uzasadniony został uznany zarzut dotyczący nieprawidłowości w ustalaniu wyników głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w S. z siedzibą w W., polegających na nieuwzględnieniu ważnych głosów oddanych na P. J. Z. – kandydata na posła do Sejmu RP z listy zgłoszonej przez (…). Naruszenie to nie miało jednak wpływu na wynik wyborów, bowiem, w ocenie Sądu Najwyższego nawet oddanie dodatkowych 20 głosów na listy kandydatów na posłów do Sejmu RP Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (…) nie spowodowałoby uzyskania przez ten Komitet dodatkowego mandatu, jak również zwiększenia liczby mandatów w okręgu wyborczym nr (…). W okręgu tym Koalicyjny Komitet Wyborczy (…) otrzymał dwa mandaty, jeden dla R. H., który otrzymał 21 483 głosy, i drugi dla K. G., który otrzymał 15 452 głosy; natomiast P. Z. otrzymał 254 głosy.

Za zasadne, w ocenie Sądu Najwyższego, uznane zostały zarzuty dotyczące błędnego przeliczenia głosów w okręgu wyborczym nr (…) w K. Wnosząca protest uprawdopodobniła, że określona w protokołach obwodowych komisji wyborczych nr (…) i (…) liczba głosów oddanych na A. S. mogła być niezgodna ze stanem faktycznym (a różnica mogła wynosić 4 głosy). Błąd w liczeniu głosów nie miał jednak wpływu na wynik wyborów, ponieważ A. S. otrzymała w całym okręgu 165 głosów, a na posła z tego okręgu wybrany został tylko jeden kandydat – K. B. z tej samej listy, który otrzymał 36 428 głosów.

Za zasadne uznane zostały także zarzuty dotyczące naruszenia procedury wyborczej w okręgu nr (…) w W. dotyczące przebiegu głosowania i ustalania wyników głosowania. W tym przypadku karty i spis wyborców zostały dostarczone w niedzielę – 13 października 2019 r. o godzinie 5:00 (zbyt późno, by upewnić się, czy spis wyborców zgadza się ze stanem faktycznym). Sąd Najwyższy uznał, że doszło do naruszenia art. 26 § 12 k.wyb., jednakże, okoliczność ta nie ma wpływu na wynik wyborów. W ocenie Sądu Najwyższego, przesłanie kart i spisów wyborców o godzinie 5:00 w żaden sposób nie uniemożliwiło przeprowadzenia wyborów; tym bardziej, że wyborcy nie zgłaszali nieprawidłowości w przedmiocie ewentualnego niefigurowania w spisie wyborców i związanej z tym niemożności oddania głosu.

Sąd Najwyższy za zasadny uznał także zarzut dotyczący uprawdopodobnienia popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom stypizowanego w art. 248 pkt 6 k.k. polegającego na nieprawidłowym przebiegu procesu składania podpisów poparcia dla W. D. – kandydata na senatora do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…) w N. Sąd Najwyższy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego stwierdził, że podczas zbierania podpisów poparcia dla kandydata na senatora z listy Komitetu Wyborczego (…) posługiwano się wykazem podpisów bez oznaczenia imienia i nazwiska kandydata, któremu osoby składające podpis udzielały poparcia. W ocenie Sądu Najwyższego, takie postępowanie jest sprzeczne z art. 265 § 4 k.wyb. i wypełnia przedmiotowe znamiona czynu określonego w art. 248 pkt 6 k.k. Stwierdzone naruszenie nie miało jednak wpływu na wynik wyborów, bowiem podstawę rejestracji kandydata W. D. na senatora stanowiły wykazy spełniające wymogi z art. 265 § 4 k.wyb. Ponadto przeprowadzone postępowanie nie wykazało, aby zgłoszenie kandydata na senatora nie zostało poparte podpisami co najmniej 2000 wyborców.

Sąd Najwyższy rozpoznał także protesty dotyczące niezachowania procedur związanych z koniecznością należytego sprawdzenia treści kart do głosowania przez wyznaczonych

członków OKW w L. Kwestionując ważność wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr (…) protestujący zakwestionowali ważność wszystkich kart do głosowania wydanych wyborcom, z tego względu, że przy nazwisku kandydata KW (…) umieszczono symbol graficzny KW (…), który nie wystawiał w tym okręgu wyborczym swojego kandydata. Podnoszono również, że przy nazwie Komitetu Wyborczego (…), w miejscu, które powinno zostać puste, umieszczony został symbol graficzny Komitetu Wyborczego (…), przy czym nie budziło wątpliwości, że wszystkie elementy obligatoryjne (tj. nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego – art. 267 k.wyb.) na kartach do głosowania zostały umieszczone.

Rozpoznając wniesione protesty w zakresie powyższego uchybienia, Sąd Najwyższy uznał za bezzasadne podniesione zarzuty. W ocenie Sądu Najwyższego, karta do głosowania we wszystkich okręgach wyborczych, w wyborach do Senatu RP, w tym także w okręgu nr (…) była zgodna z treścią art. 267 k.wyb. i zawierała prawidłowe i niezbędne dla wyborcy informacje – zarówno nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora, a także nazwy komitetów wyborczych. Jeżeli karta do głosowania zawiera wszystkie elementy wymagane przez art. 40 i art. 267 k.wyb., brak jest podstaw do zakwestionowania jej ważności. Za bezzasadne Sąd Najwyższy uznał zatem zarzuty, jakoby umieszczenie na kartach do głosowania symboli graficznych komitetów wyborczych pozbawiało je przymiotu urzędowej karty do głosowania w rozumieniu art. 40 § 1 k.wyb.

W przypadku pięciu protestów zarzuty dotyczyły dodatkowo niezachowania procedur dotyczących konieczności należytego sprawdzenia treści kart do głosowania przez wyznaczonych członków OKW w L., co doprowadziło do umieszczenia na karcie dodatkowego, prawem nieprzewidzianego elementu – przy danych kandydata w wyborach do Senatu RP umieszczono symbol graficzny innego komitetu wyborczego. Ten zarzut Sąd Najwyższy uznał za uzasadniony. Mimo że w sprawach tych doszło do naruszenia prawa na skutek niezachowania procedur dotyczących konieczności należytego sprawdzenia treści kart do głosowania przez wyznaczonych członków OKW w L., co doprowadziło do umieszczenia na karcie dodatkowego, prawem nieprzewidzianego elementu, dodatkowo zawierającego błędne oznaczenie, to naruszenie to nie miało wpływu na wynik wyborów. Również sami wnoszący protest tylko w jednym przypadku podnieśli, że okoliczność ta wpłynęła na ich decyzję wyborczą. Dodatkowo wskazać należy, że niewielka różnica pomiędzy pozostałymi konkurencyjnymi kandydatami z okręgu nr (…) (w liczbie 1168 głosów), z których jeden zdobył mandat senatorski, nie przesądza, że umieszczenie innego symbolu graficznego przy danych trzeciego kandydata mogłoby wpłynąć na sposób głosowania wyborców. Karta do głosowania w wyborach do Senatu RP w okręgu nr (…) dostarczała wyborcom wyczerpującej informacji na temat kandydatów: zawierała bowiem ich imiona i nazwiska oraz nazwy komitetów wyborczych, z których poparciem startowali.

Zarzuty dwudziestu jeden protestów zostały uznane za bezzasadne, przy czym w siedmiu sprawach takie rozstrzygnięcie było jednym z elementów składowych orzeczenia. Podnoszone zarzuty dotyczyły błędnej interpretacji przepisów Kodeksu wyborczego dokonanej przez wnoszących protesty, kwestionowania przepisów prawa wyborczego w zakresie zasad wiążących się z prawem wybierania, czy ustanowionej procedury ustalania tożsamości wyborcy przed otrzymaniem karty do głosowania, podważania prawidłowości przeliczenia głosów przez obwodową komisję wyborczą.

Oprócz wyżej wspomnianych, zarzuty dziewięciu z nich dotyczyły ważności wyborów do Senatu RP, w okręgu nr (…) w B. oraz wyboru M. K. na senatora z tego okręgu. Protesty w głównej mierze opierały się na zarzucie niewłaściwego obliczenia przez OKW w B.

terminów do podjęcia czynności wyborczych w związku ze śmiercią K. M., która miała miejsce 30 września 2019 r.

Zdaniem Sądu Najwyższego, termin wskazany w art. 265a zd. 2 k.wyb. dotyczy wyłącznie zgłoszenia nowego kandydata, a jego *ratio* jest uporządkowanie czynności wynikających z kalendarza wyborczego. Nie odnosi się natomiast do przesłanek skreślenia dotychczasowego kandydata, w tym także skreślenia wynikającego z jego śmierci. Celem wprowadzenia do Kodeksu wyborczego przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów jest umożliwienie organom wyborczym sprawnego zorganizowania wyborów, a wyborcom poznania kandydatów.

Z tego względu zastosowanie ogólnej reguły wyrażonej w art. 9 § 2 k.wyb. odnosi się – zgodnie z brzmieniem art. 265a k.wyb. – jedynie do terminu na zgłoszenie nowego kandydata. Jeżeli zatem, art. 265a zd. 2 k.wyb. stanowi jedynie o zgłoszeniu, które powinno być dokonane najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów, a dzień ten przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Termin ten – na okoliczność konkretnych wyborów – jest ustalany z zachowaniem reguł ustawowych uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej (tzw. „kalendarz wyborczy") i jest tożsamy dla wszystkich komitetów wyborczych w danych wyborach. Nie jest przy tym uzależniony od terminu wystąpienia okoliczności skutkującej skreśleniem nazwiska dotychczasowego kandydata na senatora. Zdarzenie to ma oczywiście znaczenie dla możliwości zgłoszenia nowego kandydata, jednak nie ma żadnego znaczenia dla określenia samego terminu, przed upływem którego czynność taka może zostać dokonana. Tym samym, termin z art. 265a k.wyb. jest terminem dla dokonania czynności przewidzianej na gruncie prawa wyborczego, który z mocy regulacji ogólnej ulega przedłużeniu w sytuacji określonej w art. 9 § 2 k.wyb., i w okolicznościach wyborów przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. został ustalony i był znany jeszcze przed śmiercią zgłoszonego kandydata na senatora. Wskazać należy, że 15. dzień przed dniem wyborów zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. przypadał na sobotę 28 września 2019 r. Z tego względu termin na dokonanie zgłoszenia nowego kandydata – wynikający z zastosowania art. 265a zd. 2 w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. – upływał w dniu 30 września 2019 r. (poniedziałek).

Dokonane przez OKW w dniu 30 września 2019 r. zawiadomienie Komitetu Wyborczego (…) o możliwości zgłoszenia nowego kandydata, jak również zgłoszenie – tego samego dnia – M. K. jako kandydata na senatora do Senatu RP oraz przyjęcie tego zgłoszenia przez OKW, nastąpiły w terminie przewidzianym zgodnie z Kodeksem wyborczym. Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw, do stwierdzenia wadliwości tych czynności, a przez to także stwierdzenia nieważności wyborów do Senatu w okręgu (…) oraz wyboru M. K. na senatora.

Za bezzasadne Sąd Najwyższy uznał ponadto zarzuty protestu pełnomocnika wyborczego Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (…) – G. W. w okręgu wyborczym nr (…) w S. przeciwko ważności wyboru M. Ł. na senatora do Senatu RP. Zarzuty dotyczyły wzoru karty do głosowania w wyborach do Senatu RP, który nie uwzględniał okoliczności, że symbol znaku graficznego komitetu może zawierać tzw. kratkę (jak ma to miejsce w przypadku symbolu graficznego KKW (…)). W ocenie Sądu Najwyższego, samo powołanie się przez wnoszącego protest wyborczy na fakt oddania głosów nieważnych i to potencjalnie na wskazanego przez niego kandydata, nie może stanowić wystarczającej podstawy do ponownego przeliczenia głosów. Taka potrzeba istniałaby tylko wówczas, gdyby zostały przedstawione uprawdopodobnione zarzuty oraz możliwe do zweryfikowania dowody potwierdzające błędne ustalenie wyniku głosowania lub błędy w zakwalifikowaniu głosów

jako ważnych lub nieważnych, które miałyby wpływ na wynik wyborów, co w sprawie nie miało miejsca.

Bez dalszego biegu pozostawiono 251 protestów wyborczych, przy czym w czterech przypadkach takie rozstrzygnięcie było jednym z elementów składowych orzeczenia.

W odniesieniu do 11 protestów wyborczych Sąd Najwyższy wskazał, że zostały złożone przedwcześnie, tj. z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 241 § 1 k.wyb. Cztery protesty zostały złożone po terminie.

W pozostałych przypadkach pozostawienie protestu bez dalszego biegu było spowodowane w szczególności tym, że: sformułowane zarzuty nie dotyczyły dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego albo naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów; nie przedstawiono lub nie wskazano dowodów, na których oparte zostały zarzuty protestu. Tym samym, zarzuty tego rodzaju nie mieściły się w zakreślonych przez art. 82 § 1 k.wyb. podstawach wniesienia protestu wyborczego.

Wśród innych sposobów zakończenia postępowań: w jednym przypadku udzielono odpowiedzi, że pismo nadesłane drogą elektroniczną w dniu 16 października 2019 r. tak ze względu na formę, jak i jego treść – nie może być potraktowane jako protest wyborczy, w związku z czym zostało pozostawione w aktach bez nadawania mu stosownego biegu; w drugim stwierdzono, że pismo określone przez wnoszącego jako protest jest w istocie skargą na czynności Konsula RP w B. i jako takie zostało przekazane do rozpoznania Ministrowi Spraw Zagranicznych RP według właściwości. Odnośnie trzech protestów wydano zarządzenie o ich zwrocie – z uwagi na nieuzupełnienie braków formalnych. W przypadku jednego protestu wydano postanowienie o umorzeniu postępowania, jako niedopuszczalnego z mocy ustawy.

W toku postępowania Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały o ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. i o ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., których wynik został ogłoszony w Obwieszczeniach Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 października 2019 r. oraz opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 15 października 2019 r., poz. 1955 i poz. 1956.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, że wybory do Sejmu RP i Senatu RP, przeprowadzone w dniu 13 października 2019 r., są ważne.

Po analizie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej i wydanych opinii, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, Sąd Najwyższy uznał, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 101 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 244 § 1 i 2 k.wyb. i art. 244 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Wybór orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach wyborczych

---

## Wybory Prezydenta RP

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 23 marca 2020 r.
## I NSW 4/20

Teza:

**Epidemia SARS-CoV-2 i wejście w życie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374), wprowadzającej szereg rozwiązań normatywnych zezwalających organom administracji publicznej na ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie spowodowało, że uzupełnienie brakujących podpisów poparcia było niewykonalne.**

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Katarzyna Gonera
SSN Dawid Miąsik

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (…)/2020 z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 23 marca 2020 r.

**uznaje skargę za zasadną.**

## UZASADNIENIE

Uchwałą Nr (…)/2020 z dnia 16 marca 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G. w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., z powodu niedołączenia do tego zawiadomienia sporządzonego zgodnie z wymaganiami art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 Kodeksu wyborczego wykazu co najmniej 1000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i popierających kandydata. W uzasadnieniu uchwały wywiedziono, że w dniu 4 marca 2020 r. do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G., do którego dołączono na 139 kartach (arkuszach) wykaz podpisów obywateli popierających zgłoszenie kandydata. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że wszystkie podpisy złożono na kartach niespełniających wymagania, o którym stanowi art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 Kodeksu wyborczego, bo arkusze zawierały błędną (niezgodną z art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 Kodeksu wyborczego) adnotację o treści „Udzielam poparcia Kandydatowi na Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej S. G. w wyborach przypadających w 2020 roku". Na poszczególnych kartach

wykazu podpisów widniał też odcisk czerwonej pieczęci z datą „10.05.2020" oraz napis „Komitet wyborczy kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. G. w wyborach przypadających w dniu 10.05.2020 roku". Według Państwowej Komisji Wyborczej informacje zamieszczone na wszystkich 139 arkuszach nie odpowiadają wymaganiom, które w sposób precyzyjny określa Kodeks wyborczy. Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła nadto, że 753 podpisy – figurujące na wadliwych arkuszach – złożono prawidłowo, a 323 były dotknięte różnymi brakami. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej 753 niewadliwe podpisy nie mogą jednak świadczyć o udzieleniu kandydatowi poparcia w wyborach, bo figurują na kartach opatrzonych błędną adnotacją. Dodatkowo Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego zawierało braki odnośnie do wskazania poprawnych (zgodnych z informacjami zamieszczonymi w stałym rejestrze wyborców) adresów zamieszkania członków komitetu wyborczego. W tych okolicznościach zawiadomienie z 4 marca 2020 r. nie mogło być przyjęte i dlatego Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą Nr (…)/2020 z 9 marca 2020 r. na podstawie art. 97 § 2 Kodeksu wyborczego wezwała pełnomocnika wyborczego do usunięcia wad zawiadomienia, wskazując termin i sposób wykonania tego obowiązku. W dniu 11 marca 2020 r. pełnomocnik wyborczy doręczył Państwowej Komisji Wyborczej 5 arkuszy zawierających łącznie 89 podpisów poparcia pod kandydaturą oraz przedstawił informację dotyczącą wskazania adresów zamieszkania członków komitetu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że w zakreślonym terminie zdołano usunąć jedynie wady zawiadomienia polegające na wskazaniu niewłaściwych adresów zamieszkania członków komitetu wyborczego (pkt 2 sentencji uchwały z 9 marca 2020 r.). Nie usunięto natomiast wady polegającej na niedołączeniu do zawiadomienia wykazu co najmniej 1000 podpisów obywateli popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP. Państwowa Komisja Wyborcza nadmieniła przy tym, że – nawet, gdyby uznać za prawidłowe wykazy opatrzone adnotacją niezgodną z Kodeksem wyborczym – to i tak okazałoby się, iż komitet wyborczy nie zdołał w terminie ustawowym uzyskać minimalnego poparcia. Przy założeniu, że wszystkie podpisy przedłożone w dniu 11 marca 2020 r. (w liczbie 89) były poprawne, to łącznie z podpisami zebranymi pierwotnie (753) kandydatowi udzieliło poparcia tylko 842 obywateli. Skoro nie została spełniona przesłanka z art. 299 § 1 i § 3 pkt 4 Kodeksu wyborczego, to Państwowa Komisja Wyborcza nie weryfikowała już 89 dodatkowych podpisów i wobec nieusunięcia w terminie ustawowym wady zgłoszenia odmówiła przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego.

W skardze na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 marca 2020 r. pełnomocnik wyborczy zarzucił „zlekceważenie absolutnie wyjątkowego stanu faktycznego sprawy bez próby przełożenia go na ewentualną możliwość zawieszenia stosowania niektórych przepisów dotyczących wymogów formalnych dotyczących zawiadomienia PKW o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej". Skarżący wyraził pogląd, że Kodeks wyborczy nie określa skutków prawnych umieszczenia na arkuszach poparcia adnotacji, która nie odpowiada ściśle brzmieniu art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 Kodeksu wyborczego i z tej przyczyny należy przyjąć, że komitet wyborczy zdołał zebrać co najmniej 753 podpisy poparcia pod kandydaturą S. G. (zweryfikowane jako poprawne przez Państwową Komisję Wyborczą). Pełnomocnik wyborczy podniósł ponadto, że w obliczu postępującej pandemii wirusa SARS-CoV-2, uzyskanie przez komitet wyborczy wymaganej liczby brakujących podpisów poparcia pod kandydaturą było obiektywnie niemożliwe w terminie ustawowym (liczonym od 9 marca 2020 r.). W ocenie skarżącego Państwowa Komisja Wyborcza w zaistniałej sytuacji powinna dokonać „zmiany terminu

wyborów" i dlatego wzywanie pełnomocnika wyborczego do usunięcia braków formalnych zawiadomienia przez nakazanie zebrania dodatkowych podpisów poparcia „z narażeniem życia wyborców" należy ocenić jako działanie „bezprawne". Tym samym zawiadomienie z 4 marca 2020 r. o utworzeniu komitetu wyborczego należało uznać za złożone skutecznie.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o jej oddalenie i podtrzymała argumentację zaprezentowaną w zaskarżonej uchwale, wskazując dodatkowo, że stan zagrożenia epidemicznego nie jest okolicznością powodującą wstrzymanie biegu terminów określonych w kalendarzu wyborczym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 296 Kodeksu wyborczego (dalej także k.wyb.) kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, przy czym zgłoszenie musi być poparte podpisami zgłaszających. W imieniu obywateli, o których mowa w tym przepisie, czynności wyborcze wykonuje – na zasadzie wyłączności – komitet wyborczy wyborców (art. 297 § 1 k.wyb.). Obywatele, których dotyczy art. 296 k.wyb., oświadczają na piśmie o utworzeniu komitetu wyborczego, podając swoje imiona i nazwiska, adresy zamieszkania i numery ewidencyjne PESEL (art. 297 § 6 k.wyb.). Z kolei w myśl art. 299 § 1 i 3 pkt 4 k.wyb. po zebraniu – zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb. – co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu i popierających kandydata, pełnomocnik wyborczy zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu komitetu wyborczego. Podpisy, o których mowa, stanowią część wymaganej liczby 100 000 podpisów obywateli popierających kandydata. Do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego załącza się m.in. wykaz co najmniej 1000 obywateli udzielających poparcia danemu kandydatowi. Zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego może być dokonane najpóźniej w 55. dniu przed dniem wyborów (art. 299 § 4 k.wyb.). Zgodnie z art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb. zgłoszenie kandydata powinno zawierać wykaz obywateli popierających zgłoszenie zawierający czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia, składającego na wykazie własnoręczny podpis; każda strona wykazu musi zawierać nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata oraz adnotację „Udzielam poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [imię (imiona) i nazwisko kandydata] w wyborach zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok)". Jeżeli zawiadomienie, o którym mowa w art. 299 § 1 zdanie pierwsze k.wyb., wykazuje wady, Państwowa Komisja Wyborcza, w terminie 3 dni od dnia doręczenia zawiadomienia wzywa pełnomocnika wyborczego do ich usunięcia w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości informacji o wadach zawiadomienia. W przypadku nieusunięcia wad w terminie Państwowa Komisja Wyborcza odmawia przyjęcia zawiadomienia. Postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem, podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości oraz doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu (art. 97 § 2 k.wyb.).

Na podstawie § 2 postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r., poz. 184) datę wyborów wyznaczono na niedzielę 10 maja 2020 r., a to oznacza, że określony w kalendarzu wyborczym termin na dokonanie zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej upłynął w dniu 16 marca 2020 r. Niewątpliwie Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G. dochował terminu, o którym

mowa w art. 299 § 4 k.wyb., bowiem pełnomocnik wyborczy tego komitetu w dniu 4 marca 2020 r. (a więc na 12 dni przed upływem terminu) przedłożył Państwowej Komisji Wyborczej zawiadomienie o utworzeniu tego komitetu. Państwowa Komisja Wyborcza nie przyjęła jednak tego zawiadomienia, ale – powołując się na jego wady – zobowiązała pełnomocnika wyborczego do ich usunięcia w terminie 3 dni. Ponieważ uchwała Nr (…)/2020 w sprawie wezwania pełnomocnika wyborczego do usunięcia wad zawiadomienia została podana do publicznej wiadomości w dniu 9 marca 2020 r., to termin przewidziany ustawowo na usunięcie braków upływał 12 marca 2020 r. W wykonaniu zobowiązania nałożonego uchwałą z 9 marca 2020 r. pełnomocnik wyborczy w dniu 11 marca 2020 r. (w terminie) przedstawił informację dotyczącą adresów zamieszkania członków komitetu wyborczego i w tym zakresie Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że został usunięty brak formalny zawiadomienia wykazany w punkcie drugim sentencji uchwały z 9 marca 2020 r. Natomiast co się tyczy braku, którego dotyczył punkt pierwszy sentencji tej uchwały (nieprzedstawienie wykazu zawierającego co najmniej 1000 podpisów popierających kandydaturę), to Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że nie został on usunięty, skoro pełnomocnik wyborczy przedłożył ponownie wykaz obejmujący tylko 89 podpisów poparcia pod kandydaturą.

Państwowa Komisja Wyborcza dokonała ścisłej (literalnej, wręcz restrykcyjnej) wykładni art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb., ograniczającej się do analizy językowej (dosłownego brzmienia) tego przepisu. Sąd Najwyższy nie podziela interpretacji przyjętej w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z 9 marca 2020 r., zgodnie z którą wszystkie podpisy zebrane do dnia 4 marca 2020 r. pod kandydaturą S. G. przez reprezentujący go komitet wyborczy nie mogą być traktowane jako udzielenie poparcia temu kandydatowi na Prezydenta RP. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej adnotacja widniejąca na każdym arkuszu wykazu podpisów poparcia pod kandydaturą musi ściśle korespondować z formułą ustawową art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb., bo jest ona ujęta w tym przepisie w cudzysłowie a ustawodawca nie przewidział w tym względzie żadnych odstępstw. Z takim poglądem (opartym wyłącznie na językowych metodach interpretacji tekstu prawnego) nie można się jednak zgodzić. Sąd Najwyższy uważa, że odczytanie normy prawnej z art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb. wymaga posłużenia się argumentami celowościowo-funkcjonalnymi (zgodnie z poglądem wyrażonym w postanowieniu składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2012 r., III SW 6/12, OSNAPiUS 2013 nr 17–18, poz. 218, iż wszędzie tam, gdzie wymaga tego rzeczowa potrzeba, należy dokonywać wykładni zgodnie z zasadą „*in dubio pro libertate*"; por. też E. Maniewska, *Problemy orzecznictwa Sądu Najwyższego związanego z wyborami parlamentarnymi z 2011 r.*, Przegląd Sejmowy 2014, nr 6, s. 35 oraz postanowienie z dnia 31 sierpnia 2011 r., III SW 10/11, OSNP 2012 nr 11–12, poz. 151). Trzeba więc zauważyć, że istotą regulacji przyjętej w art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb. jest potrzeba zapewnienia każdemu wyborcy (ściślej obywatelowi mającemu czynne prawo wyborcze do Sejmu RP) precyzyjnej informacji na temat tego, komu i w jakim celu udziela swego poparcia przez złożenie własnoręcznego podpisu. Inaczej mówiąc, chodzi o to, aby obywatel składający swój podpis na określonym dokumencie (wykazie poparcia) dysponował pełną wiedzą odnośnie do tego, jakiej osobie (oznaczonej z imienia i nazwiska) udziela swego poparcia oraz w jakich wyborach popierany przez niego kandydat zamierza uczestniczyć (w literaturze por. B. Dauter, J. Zbieranek [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018; teza 4 do art. 303).

Z ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie wynika, że arkusze dostarczone Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 4 marca 2020 r. odpowiadały powyższym wymaganiom. Poszczególne karty wykazu obywateli, o którym stanowi art. 299 § 3 pkt 4 k.wyb. (w liczbie 139) były opatrzone adnotacją „Udzielam poparcia Kandydatowi na Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej S. G. w wyborach przypadających w 2020 roku". Ponadto na wszystkich arkuszach zawierających podpisy obywateli figurował odcisk czerwonej pieczęci z datą „10.05.2020" i napis „Komitet wyborczy kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G. w wyborach przypadających w dniu 10.05.2020 roku". Na tej podstawie należy przyjąć, że wszystkie osoby, które złożyły swoje podpisy na wykazie załączonym do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego z 4 marca 2020 r., zapoznawszy się z treścią adnotacji figurującej na poszczególnych kartach wykazu, miały pełną świadomość, komu (jakiej osobie) udzielają poparcia i w jakim celu (w jakich wyborach). Wyborcy, bez obiektywnych przeszkód dysponowali więc wystarczającą wiedzą, że – składając swoje podpisy – udzielają poparcia wyłącznie S. G. (a nie innej osobie) i że to poparcie jest udzielane w wyborach Prezydenta RP, jakie mają się odbyć w dniu 10 maja 2020 r. W tej perspektywie – wbrew stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej – nie ma istotnego znaczenia, że adnotacja znajdująca się na arkuszach, jakimi posługiwał się Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP S. G., nie była dosłownym powtórzeniem formuły ustawowej wyrażonej w art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb. W konsekwencji trzeba więc uznać, że pełnomocnik wyborczy w dniu 4 marca 2020 r. przedstawił Państwowej Komisji Wyborczej wykaz 753 obywateli popierających kandydaturę, bo te podpisy nie zostały zakwestionowane. Z tej przyczyny nie było uzasadnione wezwanie pełnomocnika wyborczego, aby usunął wadę zawiadomienia przez dostarczenie nowego wykazu zawierającego podpisy aż 1000 obywateli – zamiast brakujących 247 podpisów.

Przedstawiona wykładnia nie zmienia jednak oceny, że w terminie ustawowym (zakreślonym uchwałą z 9 marca 2020 r.), pełnomocnik wyborczy nie przedstawił Państwowej Komisji Wyborczej wykazu zawierającego wymaganą Kodeksem wyborczym liczbę brakujących 247 podpisów obywateli pod kandydaturą. Pełnomocnik komitetu wyborczego starał się uzupełnić braki zawiadomienia o zgłoszeniu, ale zdołał w wyznaczonym terminie pozyskać jedynie 89 podpisów (ich prawidłowość nie była już weryfikowana przez Państwową Komisję Wyborczą z uwagi na uznanie, że nawet po ich zsumowaniu z niebudzącymi zastrzeżeń podpisami, poparcie dla kandydata nie przekroczyło progu ustalonego w art. 299 § 1 zdanie pierwsze k.wyb.).

Zdaniem Sądu Najwyższego zebranie przez komitet wyborczy 247 podpisów poparcia pod kandydaturą zgłaszaną w wyborach na Prezydenta RP w ciągu 3 dni jest obiektywnie możliwe w normalnych warunkach funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Jednak taka (normalna) sytuacja z pewnością nie występowała w dniach 9–12 marca 2020 r., czyli w okresie, w którym miało nastąpić uzupełnienie braków. Powszechnie wiadome (notoryjne) jest, że od kilku–kilkunastu dni poprzedzających datę wydania uchwały wzywającej pełnomocnika wyborczego do usunięcia wad zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, społeczeństwo było stale informowane w środkach masowego przekazu przez kompetentnych przedstawicieli najwyższych organów państwowych o rozprzestrzeniającej się na skalę ogólnoświatową pandemii wirusa SARS-CoV-2 (koronawirusa), wywołującego chorobę zakaźną COVID-19. Całe polskie społeczeństwo (obywatele posiadający czynne prawo wyborcze do Sejmu RP i tym samym uprawnieni do udzielania poparcia kandydatowi startującemu w wyborach Prezydenta RP) było zatem uprzedzane o realnych

zagrożeniach dla zdrowia i życia ludzkiego wynikających z zakażenia koronawirusem. Z tej przyczyny odpowiednie organy państwowe prowadziły – na różne sposoby – szeroką kampanię informacyjną ukierunkowaną na konieczność podejmowania przez ogół obywateli konkretnych czynności, które pozwolą zminimalizować ryzyko epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. W szczególności dotyczyło to przestrzegania rygorystycznych wymagań higieniczno-sanitarnych w kontaktach międzyludzkich (unikanie większych skupisk ludności, częste i dokładne mycie rąk, zasłanianie twarzy itp.). Przywołane okoliczności świadczą o tym, że zebranie brakującej liczby 247 podpisów przez pełnomocnika Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. G. w dniach 9–12 marca 2020 r. było czynnością nierealną (obiektywnie niemożliwą do wykonania) ze względu na utrzymujący się w tym czasie stan rzeczywistego zagrożenia epidemicznego. Mogło to wywoływać u osób zainteresowanych złożeniem podpisów poparcia pod kandydaturą S. G., jak również u osób reprezentujących komitet wyborczy i zbierających podpisy, uzasadnione obawy o możliwość zarażenia się wirusem lub o wystąpienie innych konsekwencji związanych z chorobą zakaźną (np. konieczność pozostawania w odosobnieniu przez określony czas). Nie bez znaczenia dla tej oceny ma uwzględnienie, że w dniu 8 marca 2020 r. (w przeddzień wydania uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zobowiązującej pełnomocnika wyborczego do zebrania brakującej liczby podpisów), weszła w życie ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374), wprowadzająca szereg rozwiązań normatywnych zezwalających organom administracji publicznej na ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie (por. art. 25 tej ustawy, zmieniającego ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.).

Innymi słowy, zobowiązanie publicznoprawne, jakie Państwowa Komisja Wyborcza nałożyła na pełnomocnika wyborczego w punkcie pierwszym sentencji uchwały z 9 marca 2020 r., było niewykonalne, bo stały temu na przeszkodzie obiektywne czynniki, usprawiedliwione nadzwyczajnymi okolicznościami, całkowicie niezależnymi od pełnomocnika wyborczego. Podkreślenia przy tym wymaga, że czynniki te występowały zanim Minister Zdrowia (kompetentny organ administracji publicznej) formalnie ogłosił wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że taki stan – w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 – został ogłoszony z dniem 14 marca 2020 r. (§ 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego; Dz.U. z 2020 r., poz. 433 ze zm.), a więc już 2 dni po upływie terminu wyznaczonego pełnomocnikowi wyborczemu. Warto również zauważyć, że – mimo obiektywnych przeszkód związanych z realnym zagrożeniem pandemią wirusa SARS-CoV-2 – pełnomocnik komitetu wyborczego w dniach 9–11 marca 2020 r. nie pozostawał bezczynny, ale usunął wadę zawiadomienia przez wskazanie poprawnych adresów zamieszkania członków tego komitetu oraz zebrał 89 podpisów popierających kandydaturę (ich poprawność nie została już zweryfikowana przez Państwową Komisję Wyborczą).

Terminy ustalone w kalendarzu wyborczym nie podlegają zawieszeniu ani wydłużeniu czy przesunięciu (w związku z argumentacją podniesioną w uzasadnieniu skargi, Sąd Najwyższy zwraca więc uwagę, że Państwa Komisja Wyborcza, nawet w sytuacjach nadzwyczajnych, nie miała kompetencji do „zmiany terminów wyborów oraz kalendarza wy-

borczego"). Jednakże należy uwzględnić wystąpienie stanu realnego zagrożenia epidemią wirusa SARS-CoV-2, utrzymującego się w okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r., a będącego okresem wyznaczonym pełnomocnikowi wyborczemu do uzupełnienia braków zgłoszenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Nie można potraktować tego okresu jako sytuacji funkcjonowania społeczeństwa (państwa) w normalnych („zwyczajnych") warunkach. Pozyskanie przez pełnomocnika komitetu wyborczego (w dodatkowym terminie, liczonym od 9 marca 2020 r.) brakujących podpisów popierających kandydaturę S. G. na Prezydenta RP w odpowiedniej liczbie, było więc niemożliwe wskutek okoliczności, które należy kwalifikować jako nadzwyczajne, całkowicie niezależne od pełnomocnika wyborczego. Obiektywne czynniki stały tym samym na przeszkodzie uzupełnieniu braków zgłoszenia. W tych okolicznościach uzupełnienie brakujących podpisów poparcia w terminie (okresie) wskazanym w wezwaniu Państwowej Komisji Wyborczej było niewykonalne (niemożliwe do wykonania w czasie realnego zagrożeniem pandemią wirusa SARS-CoV-2).

Z tych względów, na podstawie wskazanych przepisów i art. 300 § 2 zdanie czwarte k.wyb., Sąd Najwyższy uznał skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 kwietnia 2020 r.

## I NSW 20/20

Teza:

**Państwowa Komisja Wyborcza posiada trzy instrumenty nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego: wytyczne, wyjaśnienia i informacje o przepisach prawa (§ 18 ust. 1 pkt 1 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, M.P. z 2011 r., Nr 26, poz. 286 ze zm.).**

**Wytyczne dla komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia stanowią środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych i mają na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego, mają moc wiążącą dla organów wyborczych niższego stopnia.**

**Do organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak również dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych PKW kieruje wyjaśnienia, które są aktami wykładni prawa i nie mają charakteru wiążącego.**

**Ostatni z wymienionych instrumentów, informacje o przepisach, nie posiada samodzielnej wartości normatywnej (zakres rzeczonych informacji o przepisach prawa to – jak sama nazwa wskazuje – przedstawienie, zestawienie czy przypomnienie przepisów) i jako instrument pozaustawowy ma charakter zdeformalizowany. W odróżnieniu od wytycznych i wyjaśnień, informacje o prawie nie wymagają formy uchwały i nie podlegają zaskarżeniu. Wydawanie takich informacji w formie uchwały jest niezasadne, gdyż stanowiłoby powielanie treści przepisów prawa wyborczego w uchwale, która zarezerwowana jest dla instrumentów, które mają przynajmniej w ograniczonym zakresie samodzielną wartość normatywną, jako przepisy *sui generis*, tj. wytycznych i wyjaśnień.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Paweł Czubik
SSN Adam Redzik

w sprawie skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. H. zatytułowanej „Skarga na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr ZPOW – (…)/20 z dnia 23 kwietnia 2020 r.”

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 kwietnia 2020 r.

**odrzuca skargę.**

## UZASADNIENIE

Pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. H., działając na podstawie art. 161a § 1 w związku z art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684, ze zm.; dalej: k.wyb.) wniósł pismo z wnioskiem o rozpoznanie w trybie właściwym dla skargi na „uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr (…)/20 z 23 kwietnia 2020 r.". Skarżący zarzucił naruszenie:

– art. 161 § 1 k.wyb. w związku z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu poprzez błędną wykładnię art. 161 § 1 k.wyb. przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) tj. skierowanie wyjaśnień do komisarzy wyborczych *de facto* kreujących nowe, pozbawione ważnej podstawy prawnej uprawnienia i obowiązki podmiotów publicznych dysponujących danymi z rejestru PESEL bądź też z innego spisu lub rejestru oraz art. 51 Konstytucji RP w zw. z art. 5 lit. a oraz art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; Dz.Urz. UE L119/ 1 z 4 maja 2016 r.; dalej: RODO) poprzez wskazanie organom wyborczym oraz organom jednostek samorządu terytorialnego obowiązku udostępnienia danych osobowych wyborców pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej w tym zakresie;
– art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695; dalej: specustawa) poprzez jego błędne zastosowanie tj. uznanie, że w obecnym stanie prawnym operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, jest uprawniony do występowania z wnioskiem o dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną oraz zobowiązanie Państwowej Komisji Wyborczej do niezwłocznego uchylenia zaskarżonej uchwały, nadto wskazał, że na podstawie art. 161a § 2 k.wyb. wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie zaskarżonej uchwały. Jednakże z uwagi na oświadczenie rzecznika prasowego PKW dla Polskiej Agencji Prasowej, że przedmiotowe pismo stanowi wyłącznie informację o stanie prawnym, w ocenie Skarżącego istnieje prawdopodobieństwo, że komisarze wyborczy będą się do niego stosować, a tym samym skuteczność zaskarżonej uchwały nie zostanie wstrzymana. Wobec powyższego skarżący, działając na podstawie art. 732 k.p.c. i art. 736 k.p.c., w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa oraz wywodzoną z art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, wniósł o zabezpieczenia skargi poprzez wydanie postanowienia stwierdzającego, że do czasu rozstrzygnięcia skargi skarżona uchwała nie obowiązuje i nakazującego PKW podjęcie wszelkich środków zmierzających do odwrócenia jej potencjalnych skutków, prawnych i faktycznych, w tym o przekazanie stosownej informacji komisarzom wyborczym oraz umieszczenie jej na witrynie internetowej PKW.

W uzasadnieniu Skarżący podniósł, że pismo z 23 kwietnia 2020 r. jest w istocie uchwałą PKW. Pozornie dokument ma charakter komunikatu Przewodniczącego PKW czy też, jak to sformułowano w oświadczeniu rzecznika PKW, jego „pisma" o bliżej nieokreślonym charakterze prawnym. Zdaniem Skarżącego takie zaklasyfikowanie aktu kłóci się rażąco z jego rzeczywistą treścią. Znajdują się w niej bowiem charakterystyczne zwroty takie jak „Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia", oraz „w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej",

które wskazują jednoznacznie na to, że akt ten wyraża stanowisko całej PKW a nie tylko jej Przewodniczącego. Treść zaskarżonego aktu wypełnia dyspozycję art. 161 § 1 k.wyb., i zawiera zarówno wytyczne dla komisarzy wyborczych, jak i wyjaśnienia dla organów jednostek samorządu terytorialnego, zawiera *de facto* ocenę prawną sytuacji organów administracji publicznej, tj. organów jednostek samorządu terytorialnego administrujących danymi, o których mowa w art. 99 specustawy, posługuje się znamiennym czasownikiem „wyjaśnia", w istocie jest zatem uchwałą PKW. Fakt nazywania przez rzecznika PKW tego aktu „pismem" Przewodniczącego PKW należy uznać za próbę obejścia prawa. Wobec powyższego, w ocenie Skarżącego, zaskarżony akt został wydany z naruszeniem art. 152, art. 157 § 1 i art. 161 § 1 k.wyb. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności Skarżący podniósł, że uchwała narusza art. 51 Konstytucji RP w zw. z art. 5 lit. a) oraz art. 6 RODO, w ten sposób, że kreuje nowe, pozbawione jednak ważnej podstawy prawnej obowiązki dla podmiotów publicznych dysponujących danymi z rejestru PESEL bądź też z innego spisu lub rejestru, co narusza również zasadę legalności przetwarzania danych osobowych wyrażoną w art. 51 Konstytucji RP oraz zasadę legalności przetwarzania, wyrażoną bezpośrednio w art. 5 lit. a) RODO, a uszczegółowioną w art. 6 RODO. Skarżący podniósł, że regulacja wyborów korespondencyjnych zawarta jest w obecnie obowiązujących przepisach Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 53b § 1 k.wyb. wyborca uprawniony do głosowania korespondencyjnego składa oświadczenie o zamiarze głosowania korespondencyjnego, a następnie urzędnik wyborczy wysyła do niego pakiet wyborczy zgodnie z art. 53e § 4 k.wyb. Do wykonania tej operacji nie jest niezbędne przekazanie operatorowi spisu wyborców w danej gminie ani nawet danych konkretnej osoby, ponieważ dane te zawarte są w adresie przesyłki nadawanej przez urzędnika wyborczego i są przetwarzane przez operatora na zasadach ogólnych, jak w przypadku innych przesyłek pocztowych. Tym bardziej zatem nie ma komu przekazać danych adresowych osób uprawnionych do głosowania korespondencyjnego, które złożyły stosowne oświadczenia. Nie upłynął jeszcze zresztą termin do składania oświadczeń o zamiarze skorzystania z uprawnienia do głosowania korespondencyjnego. Tym samym na gruncie obowiązujących przepisów brak jest podstawy prawnej, upoważniającej operatora wyznaczonego – Poczty Polskiej – do wykonywania zadań związanych w organizacją wyborów Prezydenta RP, a tym samym brak jest podstawy prawnej do nakazania przez PKW przekazania danych osobowych zawartych w spisach wyborców przez organy gmin do operatora wyznaczonego.

W odpowiedzi na zarzuty Skarżącego, w przesłanym Sądowi Najwyższemu stanowisku PKW wyjaśniła, że zaskarżone pismo z 23 kwietnia 2020 r. miało na celu wyłącznie poinformowanie gmin o obowiązującym stanie prawnym dotyczącym udostępniania Poczcie Polskiej danych ze spisów wyborców. W piśmie tym PKW wskazała, że do rozstrzygnięć podejmowanych w tej formie należą również, stosownie do art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia, na które przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (art. 161a § 1 k.wyb.). Jednakże, wbrew twierdzeniu Skarżącego, zaskarżone pismo nie miało charakteru rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej, a tym bardziej wytycznych, dlatego też nie mogło zostać wydane w formie uchwały, o której mowa w art. 161 § 1 k.wyb. PKW podkreśliła, że kierowanie tego rodzaju informacji do innych podmiotów, w tym komisarzy wyborczych i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podpisywanie ich przez Przewodniczącego PKW w imieniu Komisji, jest od lat stosowaną i niekwestionowaną praktyką, wynikającą z zasad i trybu funkcjonowania PKW. Wobec powyższego PKW wyraziła opinię, że skarga wniesiona przez Skarżącego jest niedopuszczalna i w związku z tym wniosła o jej odrzucenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W piśmie z 23 kwietnia 2002 r., nr (…)/20, skierowanym do komisarzy wyborczych czytamy: „Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z wieloma pytaniami, wyjaśnia, że zgodnie z art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695) operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne m.in. w celu wykonania obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane te przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane. Przepis ten upoważnia operatora publicznego do żądania wydania danych ze spisu wyborców. Jednakże w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej podstawą do wydania danych ze spisu wyborców przez gminę może być wyłącznie wniosek podpisany podpisem elektronicznym przez osobę upoważnioną do reprezentowania operatora wyznaczonego. Do wniosku powinna być dołączona kopia rozstrzygnięcia organu administracji rządowej o nałożeniu na operatora wyznaczonego obowiązku, z którym wiąże się konieczność pozyskania danych ze spisu wyborców". Nadto PKW zwróciła się do komisarzy wyborczych o pilne przekazanie powyższych wyjaśnień wójtom, burmistrzom i prezydentom miast.

Wbrew twierdzeniom Skarżącego ww. pismo nie zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa, w szczególności art. 161 § 1 k.wyb. w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Do zadań PKW w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów należy m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców (art. 160 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.). W zakresie swoich ustawowych uprawnień, w szczególności w przypadkach określonych w art. 161 § 1 i 2 k.wyb, PKW podejmuje uchwały (art. 161 § 3 k.wyb.).

W myśl art. 161 § 1 k.wyb. PKW wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Wytyczne dla komisarzy wyborczych stanowią środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych i mają na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. Przyznanie PKW kompetencji do wydawania wiążących wytycznych jest podkreśleniem samodzielności i uniezależnienia organów wyborczych przede wszystkim od władzy wykonawczej. Moc wiążąca wytycznych została potwierdzona w art. 161 § 2 k.wyb., czyniąc z nich kryterium oceny legalności uchwał organów wyborczych niższego stopnia. Do organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak również dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych PKW kieruje natomiast wyjaśnienia. Są to akty wykładni prawa i nie mają charakteru wiążącego (zob. A. Kisielewicz, J. Zbieranek. *Art. 161*, [w:] *Kodeks wyborczy*. *Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer 2018). Wytyczne i wyjaśnienia, o których mowa powyżej, PKW może podejmować z urzędu, w ramach przyznanych jej kompetencji do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 160 § 1 pkt 1 k.wyb.). Zgodnie natomiast z § 18 ust. 1

pkt 1 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. 2011, Nr 26, poz. 286, ze zm.; dalej: Regulamin PKW) Komisja, sprawując nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego wydaje wytyczne i wyjaśnienia oraz informacje o przepisach prawa. Przepis ten wprowadza trzeci instrument nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, nieuregulowany w k.wyb. Informacja o przepisach prawa stanowi zatem dodatkowy instrument nadzoru, który może być wykorzystywany przez PKW obok wytycznych i wyjaśnień.

Przy czym w odróżnieniu od wytycznych i wyjaśnień, które zgodnie z art. 161 § 3 k.wyb. wymagają formy uchwały i podlegają zaskarżeniu, takiego wymogu formalnego nie przewidziano dla informacji PKW. Informacja o przepisach, jako instrument pozaustawowy i co do istoty niemający samoistnej wartości merytorycznej (zakres rzeczonych informacji o przepisach prawa to, jak sama nazwa wskazuje przedstawienie, zestawienie czy przypomnienie przepisów) z oczywistych względów ma charakter zdeformalizowany. Wydawanie ich w formie uchwały stanowiłoby zasadniczo powielanie treści przepisów prawa wyborczego w uchwale. Stąd też z naturalnych względów forma przewidziana dla informacji tego typu nie jest formą uchwały. Forma uchwały zarezerwowana jest dla tego typu instrumentów PKW, które mają przynajmniej w ograniczonym zakresie samodzielną wartość normatywną, jako przepisy *sui generis*, choćby wyrażającą się poprzez dokonanie wiążącej wykładni dla adresatów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 października 2000 r. III SW 74/00). Wyraźnie odróżnia to informację, która takiej samodzielnej wartości normatywnej nie posiada, od wytycznych i wyjaśnień.

Z treści zaskarżonego pisma wynika jednoznacznie, że skierowane jest ono do komisarzy wyborczych w trybie odpowiedzi na liczne pytania kierowane do PKW w związku z wejściem w życie specustawy.

Należy również przypomnieć, że fakt podpisania dokumentu przez przewodniczącego PKW nie przesądza *a priori* o jego kwalifikacji jako uchwały lub o odmowie kwalifikacji jako uchwały. Regulamin PKW przewiduje bowiem odmienne wymogi formalne w zakresie składania podpisów na wydawanych przez PKW instrumentach, odzwierciedlających dokonane przez PKW czynności, w zależności od ich materii.

Zgodnie bowiem z § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu PKW pracami Komisji kieruje jej przewodniczący, który w szczególności: podpisuje w imieniu Komisji uchwały, obwieszczenia i komunikaty urzędowe, a także wnioski oraz wyjaśnienia Komisji, zaświadczenia o wyborze posłów i senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego, akty powołania komisarzy wyborczych, a także inne pisma wychodzące na zewnątrz, z zastrzeżeniem spraw wymienionych w § 16. Do spraw wymagających podpisu wszystkich osób uczestniczących w posiedzeniu Komisji w sprawach dotyczących wyborów Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej należą: protokoły rejestracji kandydatów, uchwały o odmowie rejestracji kandydatów, uchwała w sprawie sporządzenia listy kandydatów i uchwała o skreśleniu kandydata z listy kandydatów, protokół głosowania, uchwała o wyniku wyborów oraz obwieszczenie o wynikach głosowania i wyniku wyborów, sprawozdanie z wyborów, uchwały w sprawie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych (§ 16 pkt 2 ppkt a, b, c i d Regulaminu PKW).

Tym samym Sąd Najwyższy uznał, że pismo Przewodniczącego nr (…)/20 z 23 kwietnia 2020 r. nie jest uchwałą PKW, ale informacją o przepisach prawa, zatem Skarżącemu nie przysługuje prawo do wniesienia skargi, wynikające z art. 161 a §1 k.wyb.

Wobec tej konkluzji Sąd Najwyższy nie miał możliwości odnieść się do zarzutów merytorycznych i na podstawie art. 161 a § 3 k.wyb. w zw. z art. 13 § 2 i art. $398^6$ § 3 k.p.c. orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r.
## I NSW 59/20

Teza:

**W świetle art. 14 ust. 1 u.wyb.2020 zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach może być dokonane wyłącznie przez komitet wyborczy działający w tym samym składzie, co komitet wyborczy utworzony w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r.**

**Irrelewantne dla oceny prawnej są również podnoszone okoliczności, jakoby Komitet nie był w stanie w ciągu doby zdobyć podpisów wszystkich „starych" członków, zaś nowe wymagane przez PKW formularze i nowe przepisy prawa wyborczego dotarły do komitetu zbyt późno. Wybór członków komitetu obciąża jego twórców, powinni oni wziąć pod rozwagę, iż w sytuacji jaka panowała i obecnie panuje w kraju lepiej byłoby aby ze względów formalnych członkowie tworzący komitet zamieszkiwali dość blisko.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Paweł Czubik
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (…)/2020

z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 czerwca 2020 r.

**oddala skargę.**

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr (…)/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW, Komisja) na podstawie art. 97 § 2 w związku z art. 299 § 1 i § 3 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504 oraz Dz.U. 2020, poz. 568; dalej: k.wyb.) po rozpatrzeniu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V., którego dnia 4 czerwca 2020 r. dokonała J. V. – pełnomocnik wyborczy i stwierdzeniu, że nie spełnia ono warunków określonych w Kodeksie wyborczym, postanowiła odmówić przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że zawiadomienie nie spełnia wymogu określonego w art. 299 § 1 i § 3 pkt 4 k.wyb., gdyż nie dołączono do niego wykazu obywateli udzielających poparcia kandydatowi, zaś z uwagi na to, że termin dokonania zawiadomienia upłynął w dniu 5 czerwca 2020 r. o godz. 16:15, niedopuszczalne jest po jego upływie usunięcie wady zawiadomienia.

Nadto Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że doręczone zawiadomienie, pomimo iż komitet wyborczy pod taką samą nazwą został utworzony w związku z wyborami Prezydenta RP zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., nie może zostać uznane za zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979), a które nie wymaga załączania wykazu podpisów. Z treści zawiadomienia wynika bowiem, że jest to zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego, o którym mowa w art. 299 § 1 i 2 k.wyb., a nie zawiadomienie o uczestnictwie komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., o którym mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Poza tym do zawiadomienia dołączono oświadczenie o utworzeniu komitetu wyborczego, a nie oświadczenie o uczestnictwie komitetu w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. Nadto skład komitetu wskazany w zawiadomieniu i oświadczeniu o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. jest inny, niż skład komitetu utworzonego w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. Poza tym w zawiadomieniu o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. zaznaczono, że dołączono do niego wykaz co najmniej 1000 podpisów oraz oświadczenie lustracyjne kandydata, z jednoczesnym wskazaniem, iż dokumenty te znajdują się w aktach Państwowej Komisji Wyborczej. PKW podniosła też, że w dniu 5 czerwca 2020 r. Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP A. V. doręczył Komisji zgodę A. V. na uczestnictwo jego komitetu w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., lecz nie oznacza to, że dokonane zawiadomienie należy uznać za zawiadomienie, o którym mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, a w szczególności, że do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (w innym składzie niż w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.) nie dołączono wykazu co najmniej 1000 podpisów oraz upłynął termin na dokonywanie zawiadomienia, a więc również na usunięcie wady polegającej na doręczeniu wykazu podpisów, Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła przyjęcia tego zawiadomienia.

Pełnomocnik Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP A. V. – J. V., złożyła w dniu 7 czerwca 2020 r. za pośrednictwem profilu zaufanego na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP), a następnie w dniu 8 czerwca 2020 r. na piśmie, skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (…)/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP A. V. w wyborach na Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Komitet Wyborczy A. V. zebrał ponad 6000 podpisów poparcia i podpisy te zostały uznane przez Państwową Komisję Wyborczą w niedokończonych wyborach wyznaczonych na 10 maja 2020 r. Ustawodawca zaś uznał prawa nabyte przez Komitety Wyborcze do wyborów wyznaczonych w terminie na 28 czerwca 2020 r. i z tego właśnie powodu Komitet Wyborczy A. V. nie ponawiał zbierania tychże podpisów poparcia. Motywacją komitetu wyborczego była tylko ponowna rejestracja

na nowy termin wyborów wyznaczony na 28 czerwca 2020 r. Jakkolwiek wniosek o nową rejestrację podpisali oprócz 7-miu „starych" członków Komitetu Wyborczego, „nowi" członkowie, to jednak nazwa Komitetu, Kandydat oraz pełnomocnicy Komitetu pozostali bez zmian. Powyższe spowodowane było wynikającym z ustawy krótkim czasem na rejestrację, której termin upływał 5 czerwca 2020 r. o godz. 16:15. Komitet nie był w stanie w ciągu doby zdobyć podpisów wszystkich „starych" członków, zaś nowe wymagane przez PKW formularze i nowe przepisy prawa wyborczego dotarły do komitetu zbyt późno. Ustawodawca opublikował nowe prawo wyborcze w Dz.U. poz. 979 w dniu 3 czerwca 2020 r. w godzinach popołudniowych, a prawidłowe wzory druków zgłoszeniowych dla komitetów wyborczych ponownie rejestrowanych PKW opublikowała, krótko przed godz. 23:00 w dniu 3 czerwca 2020 r. Ostatecznie zarzucono, że PKW nie potraktowała Komitetu Wyborczego A. V. na równi z innymi komitetami, które w dokumentach rejestracyjnych dopuściły się uchybień. W dwóch takich przypadkach PKW wydała uchwały, w których wezwała pełnomocników do usunięcia wad zawiadomienia w terminie 3 dni, tymczasem w stosunku do skarżącego komitetu PKW wydała uchwałę, w której bez uprzedzenia postanowiła odmówić przyjęcia zawiadomienia.

W odpowiedzi na skargę, Przewodniczący PKW wyraził opinię, że przedstawione przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. zarzuty są w całości bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Jak stanowi art. 300 § 1 k.wyb. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Skargę wnosi się w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Stosownie do § 2 przytoczonego przepisu Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym i wydaje orzeczenie w sprawie skargi w terminie 3 dni. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. Orzeczenie doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie przyjmuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego.

Na wstępie rozważań zauważyć należy, że strona skarżąca nie kwestionowała stanu faktycznego wynikającego z inkryminowanej uchwały PKW, lecz ocenę prawną wyrażoną przez Komisję. Istotne zatem było w pierwszej kolejności rozstrzygnięcie, czy zawiadomienie skierowane do PKW w dniu 4 czerwca 2020 r. było zawiadomieniem o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V., czy też zawiadomieniem PKW o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r. Jakkolwiek ze skargi wynika, iż wolą Komitetu Wyborczego A. V. była tylko ponowna rejestracja na nowy termin wyborów wyznaczony na 28 czerwca 2020 r., to jednak decydujące znaczenie ma określenie, czy było to zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego, czy zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP, gdyż skutek obu instytucji jest ten sam, lecz inne są wymogi co do dwóch powyższych zawiadomień.

Zgodnie z art. 299 § 1 k.wyb. po zebraniu, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 303 § 1 pkt 3, co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do

Sejmu i popierających kandydata, pełnomocnik wyborczy zawiadamia o utworzeniu komitetu wyborczego Państwową Komisję Wyborczą. Podpisy, o których mowa w zdaniu pierwszym, stanowią część wymaganej liczby 100 000 podpisów obywateli popierających kandydata. Z kolei, jak stanowi § 2 przytoczonego przepisu, w zawiadomieniu o utworzeniu komitetu wyborczego podaje się: (1) nazwę komitetu oraz adres jego siedziby; (2) imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego. Paragraf 3 art. 299 k.wyb. stanowi, że do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego załącza się: (1) oświadczenie o utworzeniu komitetu i oświadczenia pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego o przyjęciu pełnomocnictwa, a w przypadku pełnomocnika finansowego – również o spełnieniu przez niego wymogów, o których mowa w art. 127 § 2 i 3; (2) pisemną zgodę kandydata na kandydowanie w wyborach, o której mowa w art. 297 § 2 pkt 1, oraz zgodę na utworzenie jego komitetu, o której mowa w art. 297 § 2 pkt 2; (3) pisemne oświadczenie kandydata o posiadaniu prawa wybieralności, o którym mowa w art. 297 § 2 pkt 3; (4) wykaz co najmniej 1000 obywateli, o których mowa w § 1.

Artykuł 14 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: ustawa) stanowi, że komitet wyborczy w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którego zawiadomienie o utworzeniu zostało przyjęte przez Państwową Komisją Wyborczą, w terminie na złożenie zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, może złożyć zawiadomienie do Państwowej Komisji Wyborczej o uczestnictwie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r. Stosownie do ust. 2 w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, podaje się: (1) nazwę komitetu oraz adres jego siedziby; (2) imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego. Jak stanowi ust. 3 do zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, załącza się: (1) oświadczenie o uczestnictwie komitetu w wyborach i oświadczenia pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego o przyjęciu pełnomocnictwa, a w przypadku pełnomocnika finansowego – również o spełnieniu przez niego wymogów, o których mowa w art. 127 § 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; (2) pisemną zgodę kandydata na kandydowanie i na uczestnictwo jego komitetu w wyborach; (3) pisemne oświadczenie kandydata o posiadaniu prawa wybieralności, o którym mowa w art. 297 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Zwrócić również należy jednak uwagę na treść ust. 7 art. 14 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, zgodnie z którym przepisy ust. 1–6 nie wyłączają możliwości tworzenia komitetu wyborczego oraz rejestracji kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w związku z zarządzeniem przez Marszałka Sejmu wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w kolejnym terminie.

Bezsporne w sprawie było, że do zawiadomienia z dnia 4 czerwca 2020 r. dołączono oświadczenie o utworzeniu komitetu wyborczego, o którym mowa w art. 299 § 3 pkt 1 k.wyb. Ponadto niesporne było, że skład komitetu wskazany w zawiadomieniu i oświadczeniu o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca

2020 r. jest inny, niż skład komitetu utworzonego w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., bowiem w skład komitetu utworzonego w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 28 czerwca 2020 r. (łącznie 16 osób) wchodzi jedynie 7 tych samych osób, które wchodzą w skład komitetu utworzonego w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. (łącznie 15 osób). Dodatkowo w zawiadomieniu o utworzeniu Komitetu w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. złożonym Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 4 czerwca 2020 r. zaznaczono, że dołączono do niego wykaz co najmniej 1000 podpisów oraz oświadczenie lustracyjne kandydata, z jednoczesnym wskazaniem, iż dokumenty te znajdują się w aktach Państwowej Komisji Wyborczej. Nadto w zawiadomieniu i oświadczeniu o utworzeniu komitetu podano dodatkowo m.in. imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL obywateli tworzących komitet, o czym mowa w art. 90 § 5 k.wyb., dotyczącym tworzenia komitetu.

Aby uznać, że zawiadomienie z dnia 4 czerwca 2020 r. stanowi zawiadomienie do PKW o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r. m.in. konieczne byłoby złożenie oświadczenia o uczestnictwie komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., o którym mowa w art. 14 ust. 3 pkt 1 ustawy, czego w przedmiotowej sprawie zabrakło. Ponadto uzasadnione jest twierdzenie, że w świetle art. 14 ust. 1 ustawy zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach może być dokonane wyłącznie przez komitet wyborczy działający w tym samym składzie, co komitet wyborczy utworzony w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., a nie ulega wątpliwości, że skład osobowy komitetu, o którym mowa w zawiadomieniu z dnia 4 czerwca 2020 r. był inny od poprzedniego. Zauważyć również należy, iż art. 14 ust. 2 ustawy, nie przewiduje podawania w zawiadomieniu o uczestnictwie w wyborach danych charakterystycznych dla zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, a które zawiera zawiadomienie z 4 czerwca 2020 r. Stosownie do powołanego przepisu w zawiadomieniu o uczestnictwie w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. podaje się: nazwę komitetu oraz adres jego siedziby oraz imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL jedynie pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego. Powyższe okoliczności uniemożliwiały uznanie, że zawiadomienie skierowane do PKW w dniu 4 czerwca 2020 r. było zawiadomieniem o uczestnictwie komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

Powyższe okoliczności oraz przytoczone przepisy prawa, uzasadniają w ocenie Sądu Najwyższego stwierdzenie, że zawiadomienie skierowane do PKW w dniu 4 czerwca 2020 r. było zawiadomieniem o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. Z tego też względu konieczne było dołączenie do zawiadomienia, wszystkich elementów, o których mowa w art. 299 k.wyb., w tym wykazu co najmniej 1000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP i popierających kandydata. Słusznie zatem postanowiła PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., z uwagi na brak rzeczonego wykazu co najmniej 1000 obywateli.

W ocenie Sądu Najwyższego, skoro zawiadomienie skierowane do PKW w dniu 4 czerwca 2020 r. było zawiadomieniem o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. bez znaczenia dla oceny prawnej jest fakt, że Komitet Wybor-

czy A. V. zebrał ponad 6000 podpisów poparcia i podpisy te zostały uznane przez Państwową Komisję Wyborczą w niedokończonych wyborach wyznaczonych na 10 maja 2020 r. Miałoby to znaczenie, gdyby ww. zawiadomienie stanowiło zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r.

Irrelewantne dla oceny prawnej są również podnoszone okoliczności, jakoby Komitet nie był w stanie w ciągu doby zdobyć podpisów wszystkich „starych" członków, zaś nowe wymagane przez PKW formularze i nowe przepisy prawa wyborczego dotarły do komitetu zbyt późno. Wybór członków komitetu obciąża jego twórców, powinni oni wziąć pod rozwagę, iż w sytuacji jaka panowała i obecnie panuje w kraju lepiej byłoby, aby ze względów formalnych członkowie tworzący komitet zamieszkiwali dość blisko. Nie ulega również wątpliwości, że okoliczności wprowadzenia przepisów ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego były szeroko komentowane w opinii publicznej. Nie bez znaczenia jest również jawność procesu legislacyjnego i dostęp do projektów ustaw. Biorąc powyższe pod uwagę komitet, zapoznając się z projektem ustawy i śledząc proces legislacyjny, mógł zabezpieczyć się przed ewentualnymi problemami jakie mogłyby wyniknąć z wprowadzenia nowych regulacji prawnych i odpowiednio na nie reagować.

Nieuzasadniony jest również zarzut nierównego traktowania Komitetu Wyborczego A. V. z innymi Komitetami, które w dokumentach rejestracyjnych dopuściły się uchybień, a co do których PKW wydała uchwały, w których wezwała pełnomocników do usunięcia wad zawiadomienia. Nie ulega wątpliwości, że odmienny był przedmiot zaskarżonej uchwały, a inny przytoczony przez skarżącą na poparcie nierównego traktowania komitetów. Za słuszny należy też uznać argument PKW, w którym stwierdza, że ze względu, iż termin dokonania zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego upłynął w dniu 5 czerwca 2020 r. o godz. 16:15, niedopuszczalne było po upływie terminu usunięcie wady zawiadomienia.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, iż skarga pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. V. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (…)/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego jest bezzasadna, dlatego też należało ją oddalić.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r.

## I NSW 60/20

Teza:

**Dopuszczalne jest wniesienie skargi na odmowę rejestracji kandydata na Prezydenta RP za pośrednictwem platformy ePUAP.**

**Ustawa o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. w sposób bardzo istotny skróciła przewidziane w Kodeksie wyborczym terminy na dokonywanie czynności wyborczych, w tym także termin na zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP. Przyjęcie, że jest możliwe dodatkowe (dalsze) skrócenie tych i tak krótkich terminów byłoby nieproporcjonalnym, w rozumieniem Konstytucji RP, ograniczeniem praw kandydatów oraz popierających ich obywateli.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)
SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. S.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 187/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r.,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 czerwca 2020 r.

**oddala skargę.**

## UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr 187/2020 z 10 czerwca 2020 r. po rozpatrzeniu zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którego dnia 10 czerwca 2020 r. dokonał Ł. M. B. – pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego pod nazwą „Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. S.", i stwierdzeniu, że nie spełnia ono warunków określonych w Kodeksie wyborczym, postanowiła odmówić rejestracji kandydata na Prezydenta RP L. S. w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

W uzasadnieniu uchwały PKW wskazała, że 10 czerwca 2020 r. Ł. M. B. – pełnomocnik wyborczy, dokonał zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. L. S. Do zgłoszenia dołączono 421 arkuszy wykazu podpisów obywateli popierających kandydata, co stanowiło 3885 podpisów wyborców (2881 podpisów złożonych na kartach poparcia dotyczących wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., 845 podpisów złożonych na kartach poparcia dotyczących

wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. i 159 podpisów na kartach nieopisanych datą wyborów). PKW stwierdziła, że do zgłoszenia kandydata dokonanego przez pełnomocnika wyborczego 10 czerwca 2020 r. nie załączono wykazu podpisów co najmniej 100 000 obywateli popierających zgłoszenie kandydata. Jednocześnie PKW stwierdziła, że przepisy nie dają podstaw do uznania podpisów zebranych w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., jako podpisów popierających kandydata w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. PKW wskazała ponadto, że kandydaci, których uznała za zarejestrowanych w trybie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: ustawa o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r.), uzyskali wymagane w Konstytucji RP i Kodeksie wyborczym poparcie co najmniej 100 000 obywateli w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., w których głosowanie nie odbyło się. Natomiast kandydat takiego poparcia nie uzyskał. Ze względu na brak możliwości usunięcia wady zgłoszenia polegającej na niedołączeniu wykazu poparcia przez co najmniej 100 000 obywateli, po upływie terminu zgłaszania kandydatów, PKW nie wzywała pełnomocnika wyborczego do usunięcia wady zgłoszenia.

Pismem z 12 czerwca 2020 r. wniesionym za pośrednictwem profilu zaufanego na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP) pełnomocnik wyborczy złożył skargę na uchwałę PKW, wnosząc o uznanie skargi za zasadną celem rejestracji kandydata przez PKW. Skarżący zarzucił uchwale naruszenie art. 303 § 1 Kodeksu wyborczego przez niezasadne skrócenie przez PKW terminu na składanie zgłoszeń kandydatów do godz. 16:15 w dniu 10 czerwca 2020 r., podczas, gdy ww. przepis przewiduje możliwość ich składania do godz. 24:00. Jednocześnie skarżący wskazał, że łącznie złożył 84 920 podpisów poparcia.

W odpowiedzi na skargę PKW wniosła o oddalenie skargi, wskazując, że do zgłoszenia kandydata dokonanego przez pełnomocnika wyborczego nie załączono wykazu podpisów co najmniej 100 000 obywateli popierających to zgłoszenie. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. pełnomocnik wyborczy mógł dokonać zgłoszenia kandydata wyłącznie na podstawie art. 14 ust. 7 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r., tj. na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, a nie ponownego zgłoszenia kandydata w trybie art. 14 ust. 5 tej ustawy. Ponadto PKW stwierdziła, że zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r., jej przepisy nie wyłączają możliwości rejestracji kandydatów na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego. W związku z tym możliwe było do 10 czerwca 2020 r. do godz. 16:15 zgłoszenie kandydata w sposób określony w Kodeksie wyborczym, przy czym zgłoszenie musiało spełniać wszystkie wymogi Kodeksu wyborczego oraz Konstytucji RP, tj. do zgłoszenia powinien m.in. zostać dołączony wykaz co najmniej 100 000 podpisów poparcia, co nie zostało spełnione.

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła też, że zgodnie z art. 9 § 3 Kodeksu wyborczego, jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w art. 9 § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów. Oznacza to, że zgłoszenie kandydata mogło nastąpić do 10 czerwca 2020 r. do godz. 16:15, ponieważ przepis art. 303 § 1 Kodeksu wyborczego, przewidujący możliwość zgłoszenia kandydata

do godz. 24:00, nie znajduje w tym przypadku zastosowania na mocy art. 15 ust. 1 zd. 2 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest bezzasadna.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.).

Stosownie do treści art. 304 § 6 k.wyb. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji kandydata. Skargę wnosi się w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia o odmowie rejestracji kandydata. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym (art. 304 § 7 k.wyb.).

Sąd Najwyższy podziela pogląd, że dopuszczalne jest wniesienie skargi na odmowę rejestracji kandydata na Prezydenta RP za pośrednictwem platformy ePUAP. Taka możliwość nie wynika z odpowiedniego stosowania do tego środka prawnego przepisów art. 126 § 5 k.p.c. w zw. z art. 511 k.p.c. w zw. z art. 304 § 7 k.wyb. (tak jednak np. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 kwietnia 2020 r., I NSW 12/20). Po pierwsze, ustawodawca – odmiennie niż w przypadku protestu wyborczego (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 25 października 2011 r., III SW 70/11; z 25 października 2011 r., III SW 68/11; z 15 lipca 2010 r., III SW 87/10; z 27 maja 2020 r., I NSW 24/20) – nie przesądził formy, w jakiej może zostać wniesiona skarga na odmowę rejestracji kandydata. Co pozwala na uznanie, że skarga taka może zostać wniesiona nie tylko w tradycyjnej formie pisemnej, ale w każdej formie pozwalającej na jednoznaczną identyfikację tożsamości osoby wnoszącej pismo. Po drugie, platforma ePUAP służąca, co do zasady, do kontaktów obywatela z organami władzy publicznej pozwala na taką jednoznaczną identyfikację tożsamości osoby wnoszącej skargę. W konsekwencji, należy uznać, że w tym zakresie nie ma zastosowania art. 126 § 1 pkt 6 k.p.c., ale brak jest też podstaw do odwołania się do art. 126 § 5 k.p.c., który reguluje szczególną sytuację wnoszenia pism za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, np. w elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. $505^{31}$ k.p.c.) lub postępowaniu rejestrowym (art. $694^{3a}$ k.p.c.). Nie podważa to przy tym tezy o dopuszczalności wniesienia na tle k.wyb. skargi na odmowę rejestracji kandydata na Prezydenta RP za pośrednictwem platformy ePUAP, która nie jest „systemem teleinformatycznym", o jakim mowa w art. 126 § 5 k.p.c.

L. S. nie został zarejestrowany jako kandydat na Prezydenta RP w wyborach wyznaczonych na 10 maja 2020 r. z uwagi na niedołączenie do zgłoszenia wykazu co najmniej 100 000 obywateli popierających zgłoszenie tego kandydata, przedstawił bowiem tylko 80 190 podpisów poparcia. Skargę na uchwałę PKW nr 102/2020 z 30 marca 2020 r. odmawiającą rejestracji L. S. Sąd Najwyższy oddalił postanowieniem z 6 kwietnia 2020 r., I NSW 12/20. Jednak zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. przepisy art. 14 ust. 1–6 tej ustawy nie wyłączają możliwości tworzenia komitetu wyborczego oraz rejestracji kandydatów na Prezydenta RP zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego w związku z zarządzeniem przez Marszałka Sejmu wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w kolejnym terminie. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniem z 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządził wybory Prezydenta RP i wyznaczył datę wyborów na 28 czerwca 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 988).

Pełnomocnik wyborczy dokonał zgłoszenia kandydatury L. S. w wyborach Prezydenta RP, zarządzonych na 28 czerwca 2020 r., dołączając do zgłoszenia wykaz 3885 obywateli popierających to zgłoszenie. Natomiast zgodnie z art. 296 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Zgłoszenie musi być poparte podpisami zgłaszających. Według art. 304 § 1 k.wyb. Państwowa Komisja Wyborcza rejestruje kandydata na Prezydenta RP, jeżeli zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami k.wyb., sporządzając protokół rejestracji kandydata, i zawiadamia o tym pełnomocnika wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza, sprawdzając prawidłowość zgłoszenia kandydata, bada m.in., czy zgłoszenie kandydatury poparło podpisami co najmniej 100 000 obywateli, zgodnie z art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb. (art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb.).

Nie można odmówić słuszności zarzutowi skarżącego, że PKW naruszyła art. 303 § 1 k.wyb., wyznaczając termin na przyjmowanie zgłoszeń kandydatów do godz. 16:15 w dniu 10 czerwca 2020 r. Stosownie bowiem do art. 15 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. w postanowieniu o zarządzeniu wyborów Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy i ustawie, mając na względzie termin wyborów ustalony w postanowieniu. Terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych k.wyb. nie stosuje się. Przepis ten wyłącza zatem w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. stosowanie tych przepisów k.wyb., które określają długość terminów do dokonania poszczególnych czynności w trakcie wyborów, np. art. 299 § 4, 303 § 1 zd. 1, 305 § 2 k.wyb. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że art. 15 ust. 1 zd. 2 ww. ustawy wyłącza również stosowanie art. 303 § 1 zd. 1 k.wyb. w takim zakresie, w jakim stanowi on, że zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy najpóźniej do godziny 24:00 danego dnia. W istocie chodzi tu przecież nie o regulację długości określonego w dniach terminu na wykonanie czynności wyborczych (te bowiem określa Marszałek Sejmu), ale określenie sposobu liczenia upływu terminu. Przy czym Marszałek Sejmu w załączniku do postanowienia z 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wskazał jedynie, że zgłaszanie do PKW kandydatów na Prezydenta RP powinno nastąpić do 10 czerwca 2020 r., nie precyzując godziny, do której takie zgłoszenie powinno zostać dokonane.

Nie jest trafne stanowisko PKW, że zastosowanie w tej sytuacji znajdzie art. 9 § 3 k.wyb., wprowadzający zasadę, że jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w art. 9 § 1 k.wyb., są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów. Kwestia ta została uregulowana w art. 303 § 1 k.wyb., którego stosowanie nie zostało w tym zakresie wyłączone przez art. 15 ust. 1 zd. 2 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. Gdyby zresztą konsekwentnie podzielić stanowisko PKW, że art. 15 ust. 1 zd. 2 tej ustawy wyłącza stosowanie przepisów k.wyb. nie tylko określających długość terminów na dokonywanie czynności wyborczych, ale także tych, które regulują sposób liczenia tych terminów, to z tych samych przyczyn wyłączone byłoby także stosowanie art. 9 § 3 k.wyb., który w tym ujęciu określa sposób ustalenia upływu terminu (a nie jego długość), łącząc go z końcem godzin urzędowania PKW.

Zdaniem Sądu Najwyższego trzeba też zwrócić uwagę, że ustawa o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. w sposób bardzo istotny skróciła przewidziane w k.wyb. terminy na dokonywanie czynności wyborczych, w tym także termin na zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP. Przyjęcie, że jest możliwe dodatkowe (dalsze) skrócenie tych i tak

krótkich terminów byłoby nieproporcjonalnym, w rozumieniem Konstytucji RP, ograniczeniem praw kandydatów oraz popierających ich obywateli. Wobec tego trzeba przyjąć, że kandydaci na Prezydenta mogli zostać zgłoszeni zgodnie z art. 303 § 1 k.wyb. do 10 czerwca 2020 r. do godz. 24:00.

Uchybienie to pozostaje jednak bez znaczenia dla trafności zaskarżonej uchwały PKW, ponieważ skarżący nie twierdzi nawet, że 10 czerwca 2020 r. dysponował brakującymi podpisami poparcia, a nie mógł ich złożyć jedynie ze względu na ograniczenie przez PKW czasu na zgłaszanie kandydatów. Skarżący nie uprawdopodobnił również, iż byłby w stanie zebrać brakujące podpisy poparcia 10 czerwca 2020 r. między godz. 16:15 a 24:00. Zarzuty skargi na tej płaszczyźnie nie zostały więc poparte konkretnymi twierdzeniami, a przez to nie mogą zostać uznane za zasadne.

Niezależnie zatem od tego, czy istniałaby prawna dopuszczalność doliczenia kandydatowi L. S. podpisów poparcia zebranych przez niego w trakcie wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r. w liczbie 80 190, nie ulega wątpliwości, że kandydat ten nadal nie złożył zgłoszenia popartego przez co najmniej 100 000 obywateli (łącznie z podpisami zebranymi aktualnie przedłożył 84 075 podpisów poparcia). Stąd też odmowa rejestracji kandydata na Prezydenta RP L. S. w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. znajdowała uzasadnienie w treści art. 304 § 1 k.wyb. w zw. z art. 296 k.wyb.

Z tego względu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 304 § 7 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach wyborów w 2020 r. oddalił skargę, jako bezzasadną.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r.

## I NSW 61/20

Teza:

**W sytuacji, w której kandydat zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) złożył zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach wyznaczonych na dzień 28 czerwca 2020 r. i przedstawił podpisy poparcia, udzielone przez co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wyboru do Sejmu RP, to prokonstytucyjna wykładnia przepisów tej ustawy przemawia za uznaniem, że w ten sposób spełnił wymóg wynikający z art. 127 ust. 3 Konstytucji RP. Nie ma przy tym znaczenia, że część podpisów poparcia została złożona w związku z wyborami wyznaczonymi na 10 maja 2020 r., a część – z wyborami wyznaczonymi na 28 czerwca 2020 r. Istotne jest, że kandydat wykazał się łącznie poparciem ponad 100 000 obywateli.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Krzysztof Wiak
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (…)/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 czerwca 2020 r.

postanawia:

**uznać skargę za zasadną.**

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr (…)/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW), na podstawie art. 304 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504 oraz 2020, poz. 568; dalej: k.wyb.) w związku z art. 127 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania

korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.), odmówiła rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., z powodu niedołączenia do zgłoszenia wykazu podpisów co najmniej 100 000 obywateli popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP.

W uzasadnieniu uchwały PKW wskazała, że do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP W. W. dołączono 550 arkuszy wykazu podpisów obywateli popierających Kandydata, co stanowiło 5558 podpisów wyborców (56 podpisów złożono na kartach dotyczących wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. i 5502 podpisy złożono na kartach dotyczących wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.). W przedłożonym wniosku pełnomocnik wyborczy Komitetu wskazał, że dołącza podpisy „jako uzupełnienie zakwestionowanych przez PKW w I fazie zbierania podpisów", uznając za takie podpisy doręczone PKW w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r.

Następnie PKW stwierdziła, że do zgłoszenia Kandydata dokonanego przez pełnomocnika wyborczego Komitetu w dniu 10 czerwca 2020 r. nie załączono wykazu wymaganych podpisów co najmniej 100 000 obywateli popierających to zgłoszenie. Stosownie bowiem do art. 14 ust. 5 u.wyb., PKW podniosła, że za zarejestrowanego kandydata można uznać wyłącznie takiego kandydata, który został zarejestrowany przez PKW w wyborach na Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. i ponownie zgłoszony jako kandydat na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. Tymczasem PKW podkreśliła, że wspomniany kandydat nie został jednak zarejestrowany w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. W związku z tym nie mógł on skorzystać z uprawnienia, o którym mowa we wspomnianym przepisie u.wyb.

PKW stwierdziła jednocześnie, że zgodnie z art. 14 ust. 7 u.wyb. nie została wyłączona możliwość rejestracji kandydatów na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., zgodnie z przepisami k.wyb. W związku z tym, PKW podkreśliła, że Komitet mógł do 10 czerwca 2020 r. do godz. 16:15 zgłosić Kandydata w trybie, o którym mowa w art. 303 § 1 k.wyb., tj. z obowiązkiem dołączenia do zgłoszenia wykazu co najmniej 100 000 podpisów poparcia. Tak więc w opinii PKW nie było podstaw prawnych do odstąpienia od konieczności dołączenia do zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP wykazu wymaganych podpisów. Jednocześnie PKW stwierdziła, że przepisy u.wyb. nie dają podstaw do uznania podpisów zebranych w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. jako podpisów popierających kandydata w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

W dniu 12 czerwca 2020 r. do Sądu Najwyższego wpłynęła skarga G. W. – Pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP W. W. na uchwałę PKW nr (…)/2020 w sprawie odmowy rejestracji wskazanego kandydata na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. Na podstawie art. 304 § 7 k.wyb. Pełnomocnik wniósł o uznanie skargi za zasadną, co powinno skutkować niezwłocznym zarejestrowaniem kandydata na Prezydenta RP W. W. przez PKW, tak aby mógł on uczestniczyć w dalszej procedurze wyborczej. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie przepisów art. 62 ust. 1, art. 127 ust. 1 i 3 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez brak uznania podpisów poparcia dla wskazanego Kandydata, zebranych w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., a uznaniu takich samych podpisów za ważne jedynie kandydatom zarejestrowanym w tych wyborach. Ponadto skarżący zarzucił skrócenie kalendarza wyborczego poniżej 60 dni, co miało wpływ na odmowę rejestracji kandydata z uwagi na brak wymaganej prawem liczby osób popierających i doprowadziło tym samym do naruszenia

biernego prawa wyborczego obywateli, równości wobec prawa, a także podstawowych zasad państwa prawa.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że przedmiotowa uchwała narusza podstawowe zasady porządku prawnego ustalone w Konstytucji RP. Przyjęte przez PKW rozwiązanie było, zdaniem skarżącego, wielokrotnie krytykowane przez ekspertów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich jako naruszające podstawowe zasady porządku prawnego. W szczególności naruszeniu uległa zasada równości, która w odniesieniu do biernego prawa wyborczego (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP) umożliwia kandydowanie w wyborach na tych samych zasadach i z uwzględnieniem takich samych kryteriów lub wymogów, a zadaniem ustawodawcy jest takie ukształtowanie poszczególnych instytucji prawą wyborczego, aby spełniały powyższy wymóg.

Dochowanie tej zasady, zdaniem skarżącego, w obowiązującym stanie prawnym, przy uwzględnieniu sprzecznych z prawem działań PKW, nie jest możliwe. Ustawodawca z jednej strony przyjął rozwiązanie, że dotychczasowi kandydaci, którzy w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. dokonali określonych czynności wyborczych, zachowują uprawnienie do uczestniczenia w nowo zarządzanych wyborach, co oznacza, w ocenie skarżącego, ich faworyzowanie w stosunku do nowych kandydatów, szczególnie przy uwzględnieniu krótkich terminów wyborczych. Z drugiej zaś strony, dotychczas zarejestrowani kandydaci muszą ponowić, w tym razem znacznie skróconych terminach, czynności wyborcze wymagane przez prawo. Doprowadziło to, zdaniem skarżącego, do wyeliminowania z wyborów części kandydatów, którzy nie posiadają rozbudowanego zaplecza partyjnego i finansowego. Ponadto, jak podnosi skarżący, na mocy ustawy stworzono sytuację, w której powstały dwa rodzaje komitetów wyborczych oraz dwie kategorie kandydatów, przy czym swoistym punktem odniesienia jest skuteczne dokonanie określonych czynności. Sytuacja taka, zdaniem skarżącego, faworyzuje duże partie polityczne mające rozbudowaną infrastrukturę, tym samym ograniczając pluralizm polityczny, gdyż niezwykle krótkie terminy czynności wyborczych ograniczyły prawa części obywateli do wystawienia swoich kandydatów.

Państwowa Komisja Wyborcza odpowiadając na wezwanie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r., przedstawiając szeroko uargumentowane stanowisko w sprawie skargi wniesionej przez Pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W., na uchwałę nr (…)/2020 PKW z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta RP W. W. w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., wniosła o jej oddalenie. Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała stanowisko wyrażone w zaskarżonej uchwale, zarzucając niespełnienie wymogu z art. 127 § 3 Konstytucji RP, art. 90 § 2, art. 296, art. 303 § 1 pkt 3 i art. 304 § 1 i 2 pkt 3 k.wyb. oraz art. 14 ust. 7 u.wyb., w konsekwencji odmówiła zarejestrowania Kandydata.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 304 § 6 k.wyb., pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Skargę wnosi się w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Stosownie do § 7 przytoczonego przepisu, Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym i wydaje orzeczenie w sprawie skargi w terminie 3 dni. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje śro-

dek prawny. Orzeczenie doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu i PKW. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną, PKW niezwłocznie przyjmuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego.

Zgodnie z art. 127 ust. 3 Konstytucji RP, kandydata na Prezydenta RP zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Odnosząc się do przepisów k.wyb. należy wskazać art. 90 § 2, zgodnie z którym zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP musi być poparte podpisami co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP. Ten sam wymóg został wyrażony również w art. 296 k.wyb. Zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, zgodnie z art. 303 § 1 k.wyb. dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy i powinno ono zawierać wykaz obywateli popierających zgłoszenie oraz określone przez wskazany przepis dane. PKW sprawdzając prawidłowość zgłoszenia bada czy zostało ono poparte podpisami co najmniej 100 000 obywateli, natomiast w przypadku wykazania wad, PKW niezwłocznie wzywa pełnomocnika wyborczego do ich usunięcia w terminie 3 dni, a w razie ich nieusunięcia postanawia o odmowie rejestracji kandydata (art. 304 § 4 k.wyb.). Jeżeli zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP dokonano zgodnie z przepisami k.wyb., PKW ma obowiązek go zarejestrować (art. 304 § 1 k.wyb.).

Przedstawiony stan prawny należy uzupełnić również o przepisy u.wyb., które mają na celu uporządkowanie wyjątkowej sytuacji, jaka zaistniała w wyniku nieodbycia się wyborów prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 u.wyb., komitet wyborczy w wyborach Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta RP, którego zawiadomienie o utworzeniu zostało przyjęte przez PKW, tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie, w terminie na złożenie zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, może złożyć zawiadomienie do PKW o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r. Ponadto stosownie do art. 14 ust. 7 u.wyb. ustawodawca nie wyłączył możliwości tworzenia nowych komitetów wyborczych oraz rejestracji kandydatów na Prezydenta RP zgodnie z przepisami k.wyb. w związku z zarządzeniem przez Marszałka Sejmu wyborów na Prezydenta RP w kolejnym terminie.

Ustawodawca przewidział również szczególną sytuację w przypadku kandydata, zarejestrowanego przez PKW w wyborach Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta RP, zgłoszonego ponownie jako kandydata na Prezydenta RP przez odpowiedniego pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego, który zawiadomił o uczestnictwie w wyborach na podstawie art. 14 ust. 1 u.wyb. Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.wyb., taki kandydat został z mocy ustawy uznany za zarejestrowanego kandydata na Prezydenta RP w wyborach Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie.

Powyższe przepisy przedstawiają zatem rozwiązanie, z którego wynika, że ustawodawca unormował status komitetów wyborczych znajdujących się w trzech różnych sytuacjach prawnych. Pierwsza sytuacja dotyczy tych komitetów, które zostały zarejestrowane w wyborach prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. i zdołały także skutecznie zarejestrować swojego kandydata. W ich przypadku, stosownie do art. 14 ust. 5 u.wyb., wymagano jedynie formalnego potwierdzenia dalszego kandydowania popieranego przez nich kandydata poprzez ponowne jego zgłoszenie.

Druga sytuacja, która bezpośrednio odnosi się do rozpatrywanej sprawy, dotyczy komitetów wyborczych, które wprawdzie zdołały się skutecznie zarejestrować, ale nie zdołały dokonać rejestracji swojego kandydata w pierwszym terminie zarządzonych wyborów,

przede wszystkim z powodu nieprzedstawienia wymaganego poparcia potwierdzonego podpisami co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP. W tym wypadku ustawodawca stosownie do art. 14 ust. 1 u.wyb. przewidział kontynuację ich rejestracji, przy czym zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb. rejestracja kandydata opiera się na zasadach określonych przepisami k.wyb.

W trzeciej sytuacji przewidziano możliwość powołania nowych komitetów wyborczych, które stosownie do art. 14 ust. 7 u.wyb. mogły rejestrować swoich kandydatów na zasadach przewidzianych w k.wyb., przy czym z możliwości zarejestrowania nowego komitetu, o którym mowa w art. 14 ust. 7 u.wyb., mogli skorzystać zarówno „dotychczasowi", jak i „nowi" kandydaci.

Z przedstawionych przepisów u.wyb. jasno wynika, że ustawodawca nie tylko unormował status komitetów wyborczych, ale wprowadził – przy pewnym minimalizmie formalnym (potwierdzenie zgłoszenia) – możliwość kontynuacji ich funkcjonowania w wyborach zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie, tj. na dzień 28 czerwca 2020 r. O ile jednak intencja ustawodawcy jest w tym względzie jasna, o tyle stosowanie przepisów k.wyb. i u.wyb. oraz ich wzajemna relacja w ocenie Sądu Najwyższego może budzić pewne wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim tych obszarów funkcjonowania komitetów wyborczych, które nie zostały wprost uregulowane przepisami u.wyb., a interpretacja podejmowanych przez nie czynności wynika z zastosowania ogólnych zasad prawa wyborczego. Sąd Najwyższy nie może bowiem tracić z pola widzenia konstytucyjnych uwarunkowań dotyczących postępowania wyborczego, w szczególności gdy dotyczą one przestrzegania standardu czynnego prawa wyborczego obywateli. W ocenie Sądu Najwyższego prokonstytucyjna interpretacja przepisów wyborczych i czynności podejmowanych w ich ramach wymaga uwzględnienia wskazanego standardu konstytucyjnego i ma też podstawowe znaczenie w realiach niniejszej sprawy.

Należy bowiem zauważyć, że z treści wniesionej skargi wynika, iż skarżący nie kwestionuje stanu faktycznego wynikającego z przedmiotowej uchwały PKW, lecz jego ocenę prawną, która dodatkowo została dokonana w kontekście szczególnej sytuacji społecznej, jaka powstała przy organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r. PKW stwierdziła bowiem, że do zgłoszenia Kandydata dokonanego przez pełnomocnika wyborczego Komitetu w dniu 10 czerwca 2020 r. nie załączono wykazu zawierającego podpisy co najmniej 100 000 obywateli popierających zgłoszenie Kandydata. Do zgłoszenia dołączono bowiem 550 formularzy wykazu podpisów obywateli popierających Kandydata, zawierających 5558 podpisów wyborców, z czego: jedynie 56 podpisów złożono na formularzach wykazu dotyczącego wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. oraz 5502 podpisy złożono na nieprawidłowych formularzach wykazu dotyczącego wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Stanowisko to PKW wyraźnie opiera na przekonaniu, że wobec komitetów wyborczych, które zdołały się zarejestrować w pierwszym terminie zarządzonych wyborów, a nie zdołały zarejestrować swojego kandydata, należy zastosować art. 14 ust. 7 u.wyb., z którego wynika, że procedura rejestracji kandydata musi się odbyć na nowo wraz z ponownym (od początku) zebraniem wymaganych podpisów poparcia, a jedynym momentem, w którym wcześniej zebrane podpisy mogą zostać uwzględnione jest sytuacja przedstawiona w art. 14 ust. 5 u.wyb.

W ocenie Sądu Najwyższego takie stanowisko PKW wynika ze zbyt ścisłej, wręcz restrykcyjnej, wykładni przepisów u.wyb., która wprawdzie jasno reguluje sytuację prawną kandydatów zarejestrowanych w pierwszym terminie wyborów, a w pozostałym zakresie odsyła do stosowania przepisów k.wyb. i jednocześnie nie precyzuje i nie przesądza o tym,

czy zebrane wcześniej podpisy poparcia pod określoną kandydaturą tracą z mocy prawa swoją ważność. Brak jednoznacznego wskazania przez ustawodawcę procedury postępowania w tym względzie stanowi, w ocenie Sądu Najwyższego, swego rodzaju lukę prawną, która nie może zostać wypełniona automatycznym przyjęciem, że tylko wskazane w ustawie przypadki (np. art. 14 ust. 5 u.wyb.) podlegają kontynuacji, a w pozostałym zakresie doszło do swoistego powtórzenia podejmowanych przez komitety wyborcze czynności.

Tym bardziej, że jak zostało to powyżej zasygnalizowane, przepisy u.wyb. opierają się na ogólnej zasadzie kontynuacji procesu wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., co znajduje potwierdzenie w wielu miejscach tej szczególnej ustawy. Fakt dopuszczenia przez ustawodawcę w art. 14 ust. 1 u.wyb. możliwości potwierdzenia rejestracji komitetu wiąże się, w ocenie Sądu Najwyższego, z uznaniem ważności podpisów złożonych przy jego rejestracji. Podobnie w wielu miejscach ustawodawca potwierdza czynności komitetu wyborczego, który został zarejestrowany we wcześniejszym terminie zarządzonych wyborów. Przykładowo można wskazać art. 14 ust. 9 u.wyb, który umożliwia takiemu komitetowi wydatkowanie na kampanię wyborczą środków zgromadzonych na cele kampanii wyborczej w wyborach, w których nie odbyło się głosowanie, a także ich dalsze pozyskiwanie od dnia przyjęcia przez PKW zawiadomienia (art. 14 ust. 10 u.wyb.). Również w zakresie limitów wydatkowania tych środków komitety wcześniej zarejestrowane posiadają w świetle art. 14 ust. 11 i 12 u.wyb. większe możliwości niż te, które powstały w kontekście wyborów zarządzonych w nowym terminie. Ta szczególna kontynuacja procesu wyborczego, która powstała w wyborach prezydenckich w 2020 r., przemawia więc za tym, żeby tam gdzie jest to szczególnie istotne i wiąże się z realizacją praw wyborczych obywateli, uwzględnić czynności podejmowane przez komitety wyborcze na obu etapach wyborów.

Sąd Najwyższy uznaje za w części uzasadnione stanowisko PKW, które wynika z restryktywnego przestrzegania sformalizowanych procedur postępowania wyborczego. Pragnie jednak zauważyć, że automatyczne wykluczenie udzielonego kandydatowi poparcia obywateli wynikające ze ścisłej interpretacji przepisów prawa wyborczego nie uwzględnia znaczenia, jakie ustrojodawca nadał czynności poparcia wyborczego określonego kandydata przez obywateli. Wprawdzie PKW zauważa, że wymóg zebrania co najmniej 100 000 podpisów obywateli popierających danego kandydata na Prezydenta RP ma rangę konstytucyjną (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP), to nie wiąże tego faktu z praktyczną w istocie realizacją czynnego prawa wyborczego obywateli. Czynne prawo wyborcze, które również stanowi istotną wartość konstytucyjną (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP) zapewnia każdemu obywatelowi możliwość udziału w głosowaniu i oddania głosu na swojego kandydata, w szczególności tego któremu udzielił poparcia. Zignorowanie zatem faktu, że w przedmiotowej sprawie komitet wyborczy W. W. uzbierał ponad 100 000 niezakwestionowanych podpisów poparcia, spowodowałoby, że osoby popierające go pozbawione byłyby możliwości oddania głosu na swojego kandydata.

Sąd Najwyższy dostrzega, że w rozpatrywanej sprawie występuje zarówno tożsamość kandydata na urząd Prezydenta RP jak i tożsamość popierającego go komitetu wyborczego oraz kluczowy fakt uzyskania wymaganego poparcia dla kandydata, mimo iż dokonało się ono w dwóch etapach procesu wyborczego. W opinii Sądu Najwyższego są to wystarczające okoliczności, które przemawiają w tej sprawie za uznaniem prymatu wartości konstytucyjnej, jaką jest czynne prawo wyborcze obywateli popierających kandydaturę W. W. Również brak pełnego zweryfikowania przedmiotowego poparcia nie może obciążyć wskazanego komitetu wyborczego, albowiem nastąpiło to w wyniku określonej interpretacji przepisów

dokonanej przez PKW oraz zaniechania przez ten organ podjęcia określonych czynności w tym względzie. Jednocześnie Sąd Najwyższy przyjmuje domniemanie prawidłowości udzielonego poparcia, gdyż PKW nie zakwestionowała przekazanego przez komitet wykazu podpisów popierających W. W. jako kandydata w wyborach prezydenckich.

Jednocześnie, co zauważa także PKW, wynikający z Konstytucji RP wymóg zebrania co najmniej 100 000 podpisów poparcia dla zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP jest swego rodzaju weryfikacją – kryterium popularności – osoby ubiegającej się o prawo do kandydowania w wyborach na najwyższy urząd w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP). Również w doktrynie wskazuje się, że podpisy te są niezbędnym elementem zgłoszenia kandydata organowi wyborczemu (zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2013). Zamierzeniem ustrojodawcy było zatem stworzenie mechanizmu wstępnej selekcji i dopuszczenia do udziału w wyborach wyłącznie tych kandydatów, którzy są w stanie zdobyć minimalne (określone ustawowo) poparcie obywateli. Intencją było więc założenie, żeby wymóg ten spełniały wyłącznie osoby cieszące się zaufaniem wyborców, dla których uzyskanie przyjętej liczby podpisów poparcia (co najmniej 100 000) nie będzie stanowiło przeszkody tamującej. Na uwagę w powyższym kontekście zasługuje zatem fakt, że Komitet wyborczy w realiach niniejszej sprawy, przedstawił niemal pełną wymaganą liczbę podpisów już w pierwszym etapie wyborów prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (zabrakło ok. 2000 podpisów), co także w ocenie Sądu Najwyższego, nie pozostaje bez znaczenia i przesądza, że ten kandydat cieszy się realnym poparciem wyborców.

Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreśla, że nie podziela argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi, albowiem opisane przez skarżącego okoliczności postępowania wyborczego w 2020 r., mające świadczyć o braku równości wobec prawa, a także podstawowych zasad państwa prawa wobec wszystkich kandydatów biorących udział w procesie wyborczym, nie znajdują uzasadnienia. Wobec wszystkich kandydatów zastosowano bowiem identyczne procedury, a ewentualne różnice w ich pozycji wynikały z faktycznych możliwości uzyskanego poparcia, albo były wynikiem racjonalizacji postępowania wyborczego w szczególnych okolicznościach wyborów Prezydenta RP w 2020 r. Sąd Najwyższy podziela zatem stanowisko PKW w tym względzie, a jedynie troska o respektowanie praw wyborców i ich woli wyrażonej poparciem dla kandydata reprezentowanego przez skarżącego przekonuje Sąd Najwyższy o konieczności przyjętego rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy na podstawie art. 300 § 2 k.wyb. uznał skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r.
## I NSW 63/20

Tezy:

**1. Kodeks wyborczy nie przewiduje instytucji wyłączenia członka Państwowej Komisji Wyborczej. Nie ma także w tym zakresie odesłania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.**

**2. Wymóg zebrania podpisów poparcia dla kandydata na Prezydenta RP w liczbie 100 000 jest wymogiem rangi konstytucyjnej, czego skutkiem jest to, że tylko przepis tej samej rangi mógłby liczbę tę obniżyć.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Siwek (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Marcin Łochowski

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (…)/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. A. G. w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.,

po rozpoznaniu w dniu 12 czerwca 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

**oddala skargę.**

## UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr (…)/2020 z 10 czerwca 2020 r. postanowiła odmówić rejestracji kandydata na Prezydenta RP S. G. w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. z powodu niedołączenia do zgłoszenia wykazu co najmniej 100 000 obywateli popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP.

W uzasadnieniu wskazano, że w dniu 5 czerwca 2020 r. W. P. – pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. G., dokonała zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP S. G., jednak do zgłoszenia nie dołączyła wykazu podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej popierających tego kandydata. Do zgłoszenia dołączono pismo pełnomocnika wyborczego, w którym wniosła o odstąpienie przez Państwową Komisję Wyborczą od wymogu złożenia 100 000 podpisów poparcia z uzasadnieniem, że nie da się ich zebrać w ciągu kilku dni.

Uchwałą nr (…)/2020 z 8 czerwca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza wezwała pełnomocnika wyborczego do usunięcia wady, tj. doręczenia wymaganego wykazu podpisów obywateli popierających kandydata S. G., najpóźniej do dnia 10 czerwca 2020 r.

do godz. 16:15, a więc do czasu upływu terminu do dokonania zgłoszeń kandydatów na Prezydenta RP. Uchwała ta została podana do publicznej wiadomości w dniu 8 czerwca 2020 r. W związku z upływem terminu wyznaczonego do usunięcia wskazanej wyżej wady, Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała o odmowie przyjęcia zgłoszenia kandydata w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

Na uchwałę tę w ustawowym terminie skargę wniosła pełnomocnik Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G. Uchwale zarzucono „złamanie wielu norm prawnych Konstytucji, Kodeksu wyborczego, Kodeksu postępowania administracyjnego, oparcie się na ustawie sprzecznej z Konstytucją oraz zlekceważenie absolutnie wyjątkowego stanu faktycznego sprawy bez próby przełożenia go na ewentualną możliwość zawieszenia stosowania niektórych przepisów dotyczących wymogów formalnych dotyczących rejestracji kandydata na Prezydenta RP, w tym przypadku S. G.".

W uzasadnieniu skargi wskazano, że został złożony wniosek o wyłączenie wszystkich członków Państwowej Komisji Wyborczej od orzekania w przedmiocie uchwały dotyczącej ewentualnej odmowy rejestracji S. G. jako kandydata na Prezydenta RP. Podjęcie uchwały bez wcześniejszego rozpoznania tego wniosku, zdaniem skarżącej, powoduje nieważność uchwały z mocy prawa, gdyż została ona wydana przez organ nieuprawniony.

Nadto, w skardze wskazano na wadliwe postępowanie Państwowej Komisji Wyborczej, która nie zaproponowała Marszałkowi Sejmu kalendarza wyborczego, ale bezprawnie go opublikowała, a w kalendarzu tym było jedynie kilka dni na zebranie 100 000 podpisów poparcia, co zdaniem skarżącej jest niezgodne z Konstytucją, gdzie przewiduje się ok. 60 dni na zebranie podpisów poparcia, w tym na rejestrację komitetu wyborczego. Wskazano również na utrudnienia związane z prowadzeniem agitacji wyborczej, jak również z czynnościami technicznymi związanymi ze zbieraniem podpisów. Zaznaczono przy tym, że zabieg polegający na niedołączeniu podpisów przy zgłoszeniu kandydata był zabiegiem celowym, obliczonym na uzyskanie kilku dni więcej na ich zgromadzenie, poprzez wykorzystanie instytucji wezwania do usunięcia braków. Pomimo tego, czas do usunięcia wad został przez Państwową Komisję Wyborczą bezprawnie skrócony z 3 dni, kiedy Komitet Wyborczy mógłby zbierać podpisy faktycznie do 12 czerwca 2020 r., do dwóch dni, gdyż wyznaczony Komitetowi termin upływał w dniu 10 czerwca 2020 r. o godz. 16:15. Poza tym, w uzasadnieniu skargi podniesiono, że w wyborach określonych na dzień 10 maja 2020 r. komitety na swoją działalność dysponowały czasem od dnia ich ogłoszenia, tj. od 5 lutego 2020 r., a więc nieporównanie dłuższym niż obecnie, co zdaniem skarżącej, zważywszy na trwanie pandemii powinno skutkować zarejestrowaniem kandydatów z taką liczbą głosów poparcia, jaką udało im się zebrać. Według wyliczenia zawartego w uzasadnieniu skargi, uwzględniającego proporcjonalnie skrócony czas na zebranie podpisów, powinno ich wystarczyć 13 333. Nadto, władza powinna uregulować zasady zbierania podpisów, skoro uregulowała zasady pracy w określonych miejscach w związku z panującą pandemią. Skarżąca wskazała również, że Państwowa Komisja Wyborcza nie działa na podstawie i w granicach prawa, czego wymaga art. 7 Konstytucji RP, a uwzględniając tę regulację należałoby proces wyborczy przeprowadzić od początku, zaś głosowanie w wyborach powinno odbywać się wyłącznie w sposób tradycyjny, a nie mieszany, tj. bezpośredni i korespondencyjny, gdyż zmiany w tym zakresie wprowadzono w sposób wadliwy, gdyż w okresie 6 miesięcy przed wyborami. W uzasadnieniu skargi podkreślano również, że skoro zgodnie z postanowieniem z 23 marca 2020 r., sygn. akt I NSW 4/20 nie było możliwe uzbieranie 1000 podpisów, to tym bardziej w sytuacji rozwinięcia się pandemii nie było możliwe uzbieranie ich w ilości

100 000. Wskazano zarazem, że odstąpienie od zbierania podpisów było świadomym zabiegiem kandydata na Prezydenta RP S. G., wynikającym z analizy sytuacji na całym świecie.

W konkluzji pełnomocnik Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G. wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały i nakazanie rejestracji tego kandydata.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Analiza treści zaskarżonej uchwały, jej uzasadnienia oraz przebiegu postępowania w związku z wnioskiem pełnomocnika Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G. o zarejestrowanie tego kandydata, wbrew wywodom skargi, nie prowadzi do wniosku o podnoszonych naruszeniach prawa, w związku z czym nie mogło dojść do uchylenia zaskarżonej uchwały, czego skutkiem byłoby zarejestrowania tego kandydata.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w postępowaniu przed Państwową Komisją Wyborczą nie doszło do naruszenia prawa w sposób, jaki przedstawia skarżąca. Nie został rozpoznany wniosek o wyłączenie członków Państwowej Komisji Wyborczej, jednak w żadnym razie nie można uznać tego za naruszenie prawa, choćby z tego powodu, że Kodeks wyborczy nie przewiduje procedury, którą chciała uruchomić pełnomocnik i nie przewiduje również instytucji wyłączenia członka Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z art. 1 pkt 2 k.wyb., ustawa ta określa m.in. zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzenie oraz warunki ważności wyborów Prezydenta RP. Właściwość i skład Państwowej Komisji Wyborczej, kompetencje oraz zasady jej działania uregulowane są w sposób kompleksowy w rozdziale 2 Kodeksu wyborczego, gdzie nie wskazano na możliwość prowadzenia postępowania o wyłączenie jej członków, a tym samym także na organ, który byłby właściwy do rozpoznania takiego wniosku. Nie ma także w tym zakresie odesłania do sugerowanych w uzasadnieniu skargi przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Z tych względów wniosek o wyłączenie, jaki został złożony w toku postępowania o zarejestrowanie kandydata na Prezydenta RP S. G. nie mógł uzyskać biegu i nie mogły być co do niego podjęte żadne czynności – nie przewiduje takich obowiązujące prawo. Odnośnie do treści postanowienia Sądu Najwyższego z 23 marca 2020 r., I NSW 4/20, czy też cytowanych w skardze wypowiedzi dotyczących kwestii ilości zebranych podpisów należy podkreślić, że rolą Państwowej Komisji Wyborczej jest udział w przewidzianych w obowiązującym ustawodawstwie czynnościach wyborczych na zasadach określonych w stosownych regulacjach. Organ ten, działający w oparciu o odpowiednie regulacje prawne, nie ma kompetencji do modyfikacji tych regulacji w żadnym zakresie, także w kierunku oczekiwanym przez pełnomocnika Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G., tzn. dokonania rejestracji kandydata pomimo braku wymaganej liczby podpisów poparcia.

Pozostałe zarzuty, jakie zostały zawarte w skardze także nie mogą być uznane za zasadne, co dotyczy przede wszystkim zarzutu naruszenia przepisów rangi konstytucyjnej. Wbrew wywodom skarżącej, Państwowej Komisji Wyborczej nie można skutecznie zarzucić działania z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, gdyż wszystkie czynności, jakie podjęła znajdują odpowiednie umocowanie zarówno w ustawie zasadniczej, jak i ustawach zwykłych. Zwraca uwagę zresztą fakt, że skarżąca powołuje się na wynikającą z Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa, a także nawet na art. 127 ust. 3 ustawy zasadniczej, według którego kandydata na Prezydenta RP zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Jednocześnie pełnomocnik wskazuje na faktyczną niemożność

zebrania podpisów poparcia kandydata S. G., a nawet, co istotne – na brak zamiaru zebrania tych podpisów. W tym stanie rzeczy oczywiste jest, że w świetle podnoszonych w skardze okoliczności, nie sposób podzielić stanowiska o nierównym traktowaniu, jak również o niestosowaniu Konstytucji RP przez Państwową Komisję Wyborczą, skoro organ ten zarejestrował kandydatów zgłoszonych przez inne komitety wyborcze, które sprostały wymaganiom art. 127 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 296 k.wyb. Należy podkreślić, że wymóg zebrania podpisów poparcia dla kandydata na Prezydenta RP w liczbie 100 000 jest wymogiem rangi konstytucyjnej, czego skutkiem jest to, że tylko przepis tej samej rangi mógłby liczbę tę obniżyć. Przepisu takiego jednak nie ma. W tej sytuacji można stwierdzić, że Państwowa Komisja Wyborcza naruszyłaby obowiązujące prawo ale wówczas, gdyby zarejestrowała kandydata na Prezydenta RP, który nie zebrałby wymaganej, wskazanej wcześniej liczby podpisów poparcia. W szczególności nie ma podstaw normatywnych do ustalenia ilościowego wymogu podpisów poparcia wyliczonego w skardze, gdyż po prostu żaden akt prawny nie przewiduje tego rodzaju sposobu określania liczby podpisów wymaganych – jest ona liczbą określoną w sposób bezwzględny.

Równość wobec prawa w obecnej sytuacji w kontekście okoliczności podniesionych w skardze polega na tym, że wszystkie komitety wyborcze oraz wszyscy kandydaci na urząd Prezydenta RP mają takie same warunki udziału w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. i tym warunkom służą zarówno przepisy Kodeksu wyborczego, jak i ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979) – dalej: ustawa z 2 czerwca 2020 r. Już sam fakt wprowadzenia tej formy głosowania urzeczywistnia zasadę równości wobec prawa, gdyż zapewnia możliwość oddania głosu osobom, które w aktualnej sytuacji związanej z zagrożeniem epidemiologicznym po prostu obawiałyby się głosować w lokalu wyborczym, nie wspominając już o osobach, dla których ten sposób głosowania jest dużo bardziej odpowiedni, choćby z powodów stanu zdrowia, czy ograniczeń w poruszaniu się. W żadnym więc razie nie można uznać, co zostało wyeksponowane w skardze, że głosowanie może odbywać się jedynie w lokalu wyborczym. O sposobach oddania głosu decyduje ustawodawca, zaś warunki przewidziane w ustawie z 2 czerwca 2020 r. nie naruszają wymogów określonych w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.

Uwzględniając powyższe nie można zgodzić się z twierdzeniem, że doszło do naruszenia przepisów prawa w toku postępowania w przedmiocie zarejestrowania kandydata na Prezydenta RP S. G. W tym zakresie relacja do sytuacji związanej z wyborami zarządzonymi na 10 maja 2020 r. została określona w art. 14 ustawy z 2 czerwca 2020 r. Z jednej strony ustawa ta przewiduje możliwość ponownego zgłoszenia kandydata, który już został zarejestrowany przez Państwową Komisję Wyborczą w wyborach Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie (a więc w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r.), z drugiej zaś gwarantuje możliwość utworzenia komitetu wyborczego oraz zgłoszenia i rejestracji kandydata na zasadach przewidzianych w Kodeksie wyborczym (art. 14 ust. 7 ustawy z 2 czerwca 2020 r.). W świetle tych przepisów nie może być wątpliwości, że głosowanie zarządzone na dzień 28 czerwca 2020 r. stanowi kontynuację już rozpoczętego procesu wyborczego, w którym pierwotnie przewidziano jako termin głosowania dzień 10 maja 2020 r. Kontynuacja ta zakłada jednak możliwość utworzenia komitetów wyborczych, które nie były zarejestrowane na wcześniejszy etapie, jak również zgłoszenie i zarejestrowanie kandydatów na Prezydenta RP, którzy również nie byli zarejestrowani według pierwotnie określonej daty głosowania.

Kandydat S. G. nie mógł skorzystać z możliwości ponownego zgłoszenia, o którym mowa w art. 14 ust. 5 ustawy z 2 czerwca 2020 r. ze względu na fakt, że nie został zarejestrowany w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r. Nie można w tym zakresie wywodzić o nierówności kandydatów wobec prawa – kandydaci, których skutecznie zgłoszono i zarejestrowano, a przecież tacy są, nie zostali pozbawieni możliwości uczestnictwa w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r., a wystarczającym aktem zapewniającym ich uznanie za kandydatów zarejestrowanych jest ponowne zgłoszenie o minimalnych wymogach proceduralnych (art. 14 ust. 5 i 6 ustawy z 2 czerwca 2020 r.). Kandydat, który nie został zarejestrowany w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r. nie może korzystać z dobrodziejstwa tych przepisów, gdyż właśnie taka sytuacja mogłaby wskazywać na naruszenie zasady równości – część komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP miałaby inny, dłuższy termin na zbieranie podpisów poparcia. Z tego względu zgłoszenie kandydata w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. może odbywać się także na zasadach przewidzianych w Kodeksie wyborczym, co zakłada konieczność utworzenia zarówno komitetu wyborczego, jak i zgłoszenia kandydata w myśl art. 303 i n. k.wyb.

Państwowa Komisja Wyborcza nie naruszyła przepisów tej ustawy w toku postępowania zakończonego zaskarżoną uchwałą. Skoro zgłoszenie kandydata S. G. nie zostało połączone z przewidzianym w art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb. przedstawieniem w tym zgłoszeniu wykazu obywateli popierających zgłoszenie, zawierającego czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia, wraz z własnoręcznym podpisem, Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek zastosować art. 304 § 4 k.wyb., gdyż brak przedstawienia podpisów poparcia musiał być uznany za wadę zgłoszenia. Trzeba przy tym zauważyć, że z treści skargi wynika, że pełnomocnikowi był znany tryb wezwania do usunięcia wady, gdyż nawet został on uwzględniony w planach zbierania podpisów w trakcie wezwania (s. 3 skargi), co z kolei wskazuje na pewną niekonsekwencję, zważywszy na także podkreślony w skardze brak zamiaru zbierania podpisów poparcia w ogóle (s. 9 skargi).

Nie ulega wątpliwości, że termin przewidziany w art. 304 § 4 k.wyb. ma charakter ustawowy, a w toku postępowania będącego przedmiotem niniejszej kontroli nie został zastosowany, skoro pełnomocnik Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. G. została wezwana do usunięcia wady do dnia 10 czerwca 2020 r. do godz. 16:15, podczas gdy podanie do publicznej wiadomości uchwały wzywającej do usunięcia wady miało miejsce 8 czerwca 2020 r. Należy jednak odnotować, że w art. 15 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 2 czerwca 2020 r. wskazano, że terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych Kodeksie wyborczym nie stosuje się, co dotyczy m.in. terminu z art. 304 § 4 k.wyb. Nie można zatem stwierdzić, by to Państwowa Komisja Wyborcza poprzez naruszenie prawa ograniczyła pełnomocnikowi możliwości zbierania podpisów. Trudno zresztą uznać treść wskazanego przepisu za konkretne ograniczenie w sytuacji, kiedy zaniechanie zbierania podpisów poparcia było świadomą decyzją kandydata S. G. (s. 9–10 skargi). Zastosowanie przez Państwową Komisję Wyborczą art. 304 § 4 k.wyb. przy określonym w niniejszym postępowaniu terminie należy zatem uznać zarówno za legalne, jak i konieczne zważywszy na pozostałe czynności kalendarza wyborczego.

Nie sposób zgodzić się z pełnomocnikiem w zakresie oceny regulacji prawnych dotyczących wyborów zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. Przykłady z orzecznictwa Trybunały Konstytucyjnego, jakie zostały powołane w skardze nie są bowiem adekwatne do procesu wyborczego, jaki obecnie trwa. Odpowiedni stan nadzwyczajny spośród wy-

mienionych w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP nie został wprowadzony, co dopiero uniemożliwiałoby zmiany w prawie wyborczym, a nadto zmiany wprowadzone ustawą z 2 czerwca 2020 r. nie ograniczyły wyborcom nieskrępowanego udziału w wyborach prezydenckich, gdyż wprowadzenie głosowania korespondencyjnego ma właśnie taki udział zapewnić. Z drugiej strony, w zakresie biernego prawa wyborczego, zasady wynikające z art. 14 ust. 1 i 5 oraz ust. 7 ustawy z 2 czerwca 2020 r. mają na celu zapewnienie skuteczności czynności wyborczych dokonanych w związku z wyborami, które nie odbyły się, z pozostawieniem uprawnień komitetom wyborczym i kandydatom na urząd Prezydenta RP, jakie wynikają z Kodeksu wyborczego. W praktyce okazało się także, że uprawnienia wynikające z Kodeksu wyborczego związane z tworzeniem komitetu wyborczego oraz zgłoszeniem kandydata na Prezydenta RP, połączone przecież ze zgromadzeniem odpowiedniej liczby podpisów, nie są iluzoryczne, skoro doszło zarówno do rejestracji nowego komitetu, jak również zgłoszenia nowego kandydata.

Z tych względów i w oparciu o powołane przepisy Sąd Najwyższy orzekł jak w części dyspozytywnej postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r.

## I NSW 41/20

Teza:

**Nieprzeprowadzenie wyboru Prezydenta RP nie podlega kontroli sądowej. Konstytucja RP ogranicza kognicję Sądu Najwyższego do prowadzenia kontroli ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Protest wyborczy ma przedmiotowo zawężony zakres: służy tylko przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Sam proces wyborczy (rozpoczęty, ale niezakończony finalną i najważniejszą jego czynnością, tj. wyborem Prezydenta RP) wymyka się zatem spod kontroli najwyższej instancji sądowej.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)
SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego Z. B.

przeciwko ważności wyborów na Prezydenta RP

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 17 czerwca 2020 r.

**protest pozostawia bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z 13 maja 2020 r. (data nadania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) Z. B. wniósł pismo zatytułowane „protest wyborczy", żądając w nim stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 324 § 1 k.wyb. nieważności wyborów Prezydenta RP wyznaczonych na 10 maja 2020 r.

Jak wskazał, protest został złożony w związku z komunikatem PKW z 7 maja 2020 r. w sprawie wyborów Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu RP na 10 maja 2020 r., w którym PKW wskazała, że „obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję Wyborczą instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza, informuje wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, że głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie może się odbyć".

W uzasadnieniu wnoszący protest zaznaczył, że miał możliwość 10 maja 2020 r. wziąć udziału w wyborach prezydenckich wyznaczonych przez Marszałek Sejmu i spełnić swój obywatelski obowiązek oraz że cyt. „uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej

z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej mija się z prawdą".

Odpis pisma został doręczony PKW oraz PG z prośbą o zajęcie stanowiska.

Przewodniczący PKW w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez rozpoznania z uwagi na brak podstawy do jego wniesienia.

W swoim stanowisku PKW wskazała, że w związku z tym, iż głosowanie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. nie odbyło się, Komisja – działając na podstawie art. 293 § 1 w zw. z § 3 oraz w zw. z art. 160 § 1 pkt 1 k.wyb. (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.), 10 maja 2020 r., podjęła uchwałę nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP. W uchwale tej PKW stwierdziła m.in., że brak możliwości głosowania na kandydatów równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 k.wyb. brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów.

Zdaniem PKW brak było podstaw do sporządzenia i przekazania Marszałkowi Sejmu RP i Sądowi Najwyższemu sprawozdania z wyborów, gdyż zgodnie z art. 320 k.wyb. sporządza się je nie później niż 14. dnia po podaniu do publicznej wiadomości wyników wyborów, które nie zostały ustalone w konsekwencji nieprzeprowadzenia głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła też, że zgodnie z art. 321 § 1 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Brak możliwości stwierdzenia wyniku wyborów Prezydenta RP oraz podania go do wiadomości publicznej, oznacza jednak, iż nie otworzył się termin do wnoszenia protestów wyborczych, o którym mowa w art. 321 § 1 k.wyb. [W ocenie PKW] przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują środka odwoławczego od powołanej wyżej uchwały. [PKW] wniosła o pozostawienie protestu wyborczego bez rozpoznania.

Zastępca PG wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Jak wskazał, zgodnie z art. 321 § 1 k.wyb., protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Protest Z. B. nie spełnia jednak warunków wymienionych w ww. przepisie będąc bezprzedmiotowym, z uwagi na nieodbycie się wskazanych wyborów, co spowodowało, że 14-dniowy termin nie rozpoczął swego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie.

Stosownie do art. 321 § 1 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Artykuł 322 § 1 zd. 1 k.wyb. stanowi z kolei, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

Co do charakteru pisma, odnośnie do którego rozstrzygał w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy należało stwierdzić, co następuje. Otóż nazwanie tego pisma przez jego Autora

„protestem wyborczym" (podobnie jak nazwanie przez jakikolwiek podmiot wniosku czy żądania nazwą, którą operuje się w ustawie: kasacją, apelacją, zażaleniem, odwołaniem, skargą, sprzeciwem etc.) nie nadaje automatycznie takiemu pismu charakteru dopuszczalnego środka prawnego, w tym przypadku: „protestu wyborczego". Znaczenie czynności procesowej należy bowiem określać na podstawie jej treści, a nie jej zewnętrznych, czysto formalnych cech, w szczególności zaś – nazwy danego pisma wskazanej przez jego autora. Charakter określonej czynności przedsięwziętej przez dany podmiot podlega – jak w przypadku każdego żądania rozpoznawanego przez sąd – badaniu i ocenie przez sąd. O tym, czy dane pismo może być zakwalifikowane jako protest wyborczy decyduje szereg kryteriów ustawowych, m.in. to (co na tle realiów niniejszej sprawy ma najistotniejsze znaczenie), że środek prawny będący w rozumieniu ustawy protestem wyborczym – zgodnie z prawem – może być wniesiony jedynie przeciwko *verba legis* „wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej" (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, art. 321 § 1 zd. 1 k.wyb.). Nieodbycie się wyboru Prezydenta RP sprawia, że niedopuszczalne jest wniesienie środka prawnego przewidzianego przez przepisy Konstytucji RP i Kodeksu wyborczego nakierowanego na sądową weryfikację ważności wyboru Prezydenta RP. Niczego w tym względzie nie zmienia to, że skierowane do Sądu Najwyższego żądanie stwierdzenia „nieważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej" jego autor nazwie mianem „protestu wyborczego".

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 września 2011 r. (III SW 12/11) wskazał, że „protest wyborczy wniesiony z naruszeniem terminu to zarówno protest przedwczesny, czyli złożony przed dniem ogłoszenia wyników wyborów, jak i protest spóźniony, czyli wniesiony po upływie tego terminu". Zważywszy, że pismo określone przez Z. B. mianem „protestu wyborczego" zostało wniesione nie tylko przed ogłoszeniem wyniku wyborów Prezydenta RP, ale w ogóle w sytuacji, w której wybory nie zostały przeprowadzone – stwierdzić należało, iż nie został zachowany termin, o którym mowa w art. 321 § 1 zd. 1 k.wyb., warunkujący dopuszczalność skutecznego wniesienia protestu wyborczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wybory Prezydenta RP zarządzone na 10 maja 2020 r. nie odbyły się – co potwierdza uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 967). W konsekwencji powyższego nie doszło do podania wyników tych wyborów do publicznej wiadomości przez PKW oraz nie otworzył się przewidziany w przepisie art. 321 § 1 zd. 1 k.wyb. termin do wnoszenia protestów przeciwko wyborowi Prezydenta RP. Pismo to zatem jedynie nominalnie stanowi „protest wyborczy", który może być wniesiony wyłącznie po przeprowadzeniu wyborów i w y b o r z e Prezydenta RP.

Na nieporozumieniu zasadza się zaś twierdzenie Autora „protestu wyborczego", że cyt. „[k]omunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. jest sprawozdaniem Komisji Wyborczej i podaniem wyniku wyborów". Należy podkreślić, że sytuacja, w której nie doszło do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP ma w historii ustroju państwowego Polski charakter bezprecedensowy. W planie ogólniejszym przyczyną nieprzeprowadzania wyborów było zdarzenie o charakterze obiektywnym (pandemia COVID-19 ogłoszona przez WHO 11 marca 2020 r., www.who.int). Nie sposób jednak nie odnotować tego, że nieprzeprowadzenie wyborów prezydenckich 10 maja 2020 r. jest w dużym stopniu rezultatem długotrwałego i złożonego sporu w obrębie tzw. klasy politycznej, w wyniku którego do uchwalenia stosownych regulacji ustawowych przez parlament mających zapewnić warunki przeprowadzenie wyborów w warunkach pandemii doszło z ekstremalnym – z punktu widzenia harmonogramu przewidzianego przez kalendarz wyborczy – opóźnieniem.

W każdym razie na tyle późno, że przeprowadzenie wyborów 10 maja 2020 r. (termin ten został wyznaczony przez Marszałek Sejmu postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2020, poz. 184) zarówno od strony prawnej, jak i technicznej stało się niemożliwe.

Meandry procesu legislacyjnego w obu izbach parlamentu, które doprowadziły do tego, że wybory Prezydenta RP nie odbyły się 10 maja 2020 r. nie podlegają kontroli Sądu Najwyższego. Także nieprzeprowadzenie wyboru Prezydenta RP nie podlega kontroli sądowej, co wynika już z brzmienia samej ustawy zasadniczej: Konstytucja RP ogranicza kognicję Sądu Najwyższego do prowadzenia kontroli ważności w y b o r u Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucyjnoprawna regulacja protestów wyborczych ma także zawężony zakres: protest (na zasadach określonych w ustawie zwykłej) służy tylko przeciwko ważności w y b o r u Prezydenta RP (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Sam proces wyborczy (rozpoczęty, ale niezakończony finalną i najważniejszą jego czynnością, tj. wyborem Prezydenta RP) wymyka się zatem spod kontroli najwyższej instancji sądowej.

Kwalifikowanie przez Z. B. komunikatu PKW z 7 maja 2020 r. jako cyt. „sprawozdania Komisji Wyborczej i podania wyniku wyborów" nie tylko nie odpowiada formie i treści tego oświadczenia informacyjnego Komisji, ale – ponadto – nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w powszechnie znanym stanie faktycznym dotyczącym wyborów, których termin Marszałek Sejmu zarządziła na 10 maja 2020 r. Ten stan faktyczny został zresztą lakonicznie i rzeczowo scharakteryzowany w komunikacie z 7 maja 2020 r., w którym stwierdzono, że cyt.: „[z]awieszone zostały (…) kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania i zarządzenia druku kart. Pozbawienie Państwowej Komisji Wyborczej prawnych możliwości drukowania kart do głosowania sprawiło, że głosowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. jest niemożliwe. Karty wyborcze są bowiem warunkiem koniecznym do przeprowadzenia głosowania. Obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję Wyborczą instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza, informuje wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, że głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie może się odbyć". Skoro głosowanie się nie odbyło, to niemożliwe było również podanie przez PKW, w drodze uchwały (art. 317 § 1 k.wyb.) do publicznej wiadomości wyniku wyborów, co w konsekwencji uniemożliwiło przygotowanie i przesłanie przez PKW sprawozdania z wyborów Marszałkowi Sejmu i Sądowi Najwyższemu (art. 320 k.wyb.). W obrocie prawnym nie doszło bowiem do zmaterializowania ani uchwały PKW, o której mowa w przepisie art. 317 § 1 k.wyb., ani sprawozdania z wyborów (art. 320 k.wyb.). Tych zaszłości o charakterze obiektywnym nie zmienia w żadnym stopniu subiektywne zapatrywanie Z. B., który traktuje komunikat PKW z 7 maja 2020 r. jako „sprawozdanie Komisji Wyborczej i podanie wyniku wyborów".

W toczącym się od dawna sporze o model sędziego, w którym przeciwstawia się sobie dwa skrajne wzorce sędziego, tj. – z jednej strony – sędziego będącego „ustami ustawy", z drugiej zaś – „sędziego Herkulesa" (Ronald Dworkin), dla którego tekst ustawy jest jedynie luźnym punktem odniesienia, pozwalającym na tworzenie nowych, nieprzewidzianych przez ustawodawcę rozwiązań, od pewnego czasu wyraźnie zdaje się brać górę ten drugi pogląd. Jego zwolennicy uważają, że „sędziowie nie są ślepymi wykonawcami ustawy, nie są «ustami ustawy» (…) ale kreują poprzez swoje działania rozumienie sprawiedliwości oraz (jakby to nie zabrzmiało obrazoburczo) samo prawo" (M. Safjan, *Prawa Polska*, Warszawa 2005, s. 135). W takim ujęciu o tym „co jest normą obowiązującą" decyduje „kreatywność

i wyobraźnia ludzi, którzy stosują [prawo]" (*tamże*, s. 134). Wykładnia semantyczna schodzi tu zdecydowanie na dalszy plan. Podstawowe znaczenie zyskuje interpretacja funkcjonalna „zawierająca największy ładunek inwencji, kreatywności, wyobraźni" (*tamże*, s. 137).

Sędzia powinien w swojej „skrzynce z narzędziami" mieć różne narzędzia. Jednym z tych instrumentów może i powinna być kreatywność, niezbędna przy wykonywaniu każdego zawodu: także zawodu sędziego. Rzecz jednak w tym, że akurat przez sędziego kreatywność powinna być stosowana nader ostrożnie, z umiarem i z wyostrzoną świadomością ujemnych skutków, które niesie ze sobą nazbyt kreatywne czy innowacyjne podejście do tekstu ustawy. Gdy „innowacyjność", „kreatywność" i „wyobraźnia" wezmą górę w działalności interpretacyjnej sędziego, nietrudno o zachwianie delikatnego równoważenia się poszczególnych władz i pomieszania wyznaczonych przesz ustrojodawcę funkcji organów stanowiących emanację odrębnych gałęzi władzy. Przewaga pierwiastków „innowacyjnych" i „kreatywnych" w myśleniu sędziego może niebezpiecznie łatwo prowadzić do tworzenia „prawa sędziowskiego", czy – o czym wprost mówi powyżej cytowany autor – *tout court* prawa. Wtedy to już tylko „innowacyjność" sędziego, jego „kreatywność" i „wyobraźnia" wyznaczają ramy tego, co można (i należy) uznać za prawo. Sędzia staje się prawotwórcą, a przewidziany przez ustawę zasadniczą trójpodział władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) zaczyna nabierać znaczenia li tylko iluzorycznego.

Tekst ustawy jasno wyznacza przesłanki dopuszczalności kwestionowania za pomocą protestów wyborczych ważności wyboru Prezydenta RP. Do głównych z nich należą: wybór Prezydenta RP (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, art. 321 § 1 zd. 1 k.wyb.) oraz podanie przez PKW do publicznej wiadomości wyniku głosowania i wyniku wyborów w formie obwieszczenia (art. 318 § 1 k.wyb.). Obie te zaszłości – z powodów, o których była mowa powyżej – się nie zmaterializowały. Przy odpowiedniej dozie „kreatywności" i „innowacyjności" sędziowskiego myślenia można by przyjąć, że nieprzeprowadzenie wyboru Prezydenta RP jest „wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej", a komunikat PKW o nieodbyciu się wyborów stanowi „obwieszczenie o wyniku wyborów". Tyle tylko, że przyjęcie takich założeń byłoby tożsame z – innowacyjnym – wykreowaniem przez sędziego nowego tekstu ustawy, nieuchwalonego przez ustawodawcę. Ramy procesu sądowej kontroli ważności wyboru Prezydenta RP zostały wyraźnie określone przez ustawę. Ustawa – jak już powiedziano – nie przewiduje dopuszczalności wniesienia protestów wyborczych przeciwko wyborowi, który się nie odbył.

Marszałek Sejmu postanowieniem z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 988) zarządziła termin wyborów na 28 czerwca 2020 r. Przeprowadzenie wyborów w tym terminie powinno doprowadzić do podania przez PKW do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia wyniku głosowania i wyniku wyborów i otwarcia terminu (art. 321 § 1 zd. 1 w zw. z art. 318 § 1 k.wyb.) do wnoszenia protestów wyborczych. Nie ma przeszkód, by przedmiotem zarzutu protestu wyborczego wniesionego przeciwko wyborowi Prezydenta RP było także naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego lub Kodeksu karnego (o którym mowa w art. 82 § 1 k.wyb.), do którego – zdaniem autora potencjalnego protestu wyborczego – doszło na wcześniejszych etapach procesu wyborczego, a zatem także w związku z nieodbyciem się wyborów Prezydenta RP 10 maja 2020 r.

Mając powyższe względy na uwadze, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 322 § 1 zd. 1 k.wyb. orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lipca 2020 r.

## I NSW 196/20

Teza:

**Nie jest dopuszczalne uwzględnienie protestu w sytuacji, gdy pakiet wyborczy został wysłany przez konsula w terminie, a nie doszedł lub doszedł w czasie uniemożliwiającym głosowanie korespondencyjne. W takiej sytuacji z perspektywy ustawowej brak przepisu, który mógł zostać naruszony. Analogicznie powinna być postrzegana praktyka wystawienia i przesłania zaświadczenia o prawie do głosowania przez konsula, biorąc pod uwagę, że nie określono terminu, w którym zaświadczenie ma być sporządzone i wysyłane – co związane jest z faktem, że zaświadczenie to powinno być zasadniczo odebrane osobiście (a jedynie wyjątkowo wysłane do wyborcy) i teoretycznie może być wydane w ostatnim dniu roboczym przed wyborami. Naruszenie prawa do głosowania można by stwierdzić jedynie wówczas gdyby konsul nie wydał zaświadczenia lub nie wysłał go pomimo pozytywnie rozpatrzonego wniosku.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego D. C.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 lipca 2020 r.

postanawia:

**wydać opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

D. C. za pośrednictwem hiszpańskiego operatora pocztowego przesyłek kurierskich złożyła protest, który wpłynął do konsula RP w M. w dniu 15 lipca 2020 r. W proteście zarzuciła naruszenie przez Konsula RP w M. prawa wyborczego polegające na zwłoce w wydaniu jej zaświadczenia o prawie do głosowania w wyborach na Prezydenta RP 12 lipca 2020 r. i wniosła m.in. o orzeczenie, że jej prawa wyborcze zostały naruszone oraz o zasądzenie od Skarbu Państwa kosztów za złożenie protestu wyborczego poprzez komisję, w której głosowała w pierwszej turze.

Składająca protest w I turze wyborów prezydenckich głosowała korespondencyjnie w Hiszpanii. W związku z planowanym powrotem do kraju wystąpiła, przesyłając wnio-

sek w formie elektronicznej w dniu 29 czerwca 2020 r., do konsula RP w M. o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania. Zaświadczenie to konsul nadał przesyłką poleconą w dniu 3 lipca 2020 r. na adres w Polsce składającej protest. Przesyłka nie dotarła przed II turą wyborów, ani nie dotarła do dnia złożenia protestu, w dowód czego składająca protest przedłożyła swoją korespondencję z konsulatem i wydruk pocztowy.

Zdaniem składającej protest konsul wysyłając z takim opóźnieniem przesyłkę dopuścił się świadomie naruszenia prawa wyborczego, natomiast powinien, szczególnie wobec sytuacji pandemicznej, podjąć wszelkie działania, włącznie z wysłaniem zaświadczenia pocztą dyplomatyczną, umożliwiające dotarcie zaświadczenia na czas. Jednocześnie stwierdziła, że zgodnie z ustawą epizodyczną zobowiązana jest złożyć protest za pośrednictwem jednostki, która wystawiła zaświadczenie, a więc przez konsulat, zaś ze względu na krótki okres składania protestu wyborczego wymagało wysłania przesyłki pocztą expressową „D.".

Państwowa Komisja Wyborcza w swoim stanowisku z dnia 22 lipca 2020 r. wyraziła opinię co do bezzasadności protestu wskazując, iż wyborca wybierając sposób odbioru zaświadczenia o prawie do głosowania za zwrotnym pokwitowaniem odbioru musi godzić się z ryzykiem nieotrzymania go przed dniem głosowania.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku z dnia 22 lipca 2020 r. wyraził pogląd o konieczności pozostawienia wniesionego protestu wyborczego bez dalszego biegu. Wskazał m.in., że składająca protest w chwili składania protestu wyborczego przebywała już na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym wniesienie przez nią protestu wyborczego do konsula RP w M. nie znajduje podstawy. Ponadto w stanowisku wskazano, iż konsul nie jest organem wyborczym w rozumieniu art. 152 § 1 i 2 k.wyb. i w związku z tym zarzut naruszenia przepisów prawa wyborczego przez ten podmiot nie mieści się w zakresie i granicach protestu wyborczego, co oznacza, że nie spełnia on warunków do jego merytorycznego rozpoznania.

Konsul RP w M., który przesyłając do Sądu złożony protest, zajął stanowisko w sprawie, stwierdzając iż zaświadczenie zostało wydane w dniu 1 lipca 2020 r., i zgodnie z wnioskiem składającej protest o przesłanie zaświadczenia na jej adres w Polsce, zostało wysłane w dniu 3 lipca 2020 r., co było związane z faktem, że w dniach 1 i 2 lipca 2020 r. Wydział Konsularny i Polonii Ambasady RP w M. prowadził prace związane z przygotowaniem i wysyłką pakietów wyborczych w głosowaniu korespondencyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 w związku z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (dalej: u.wyb.2020).

Zarzuty składającej protest dotyczą czynności wyborczych konsula polskiego zagranicą. Sąd Najwyższy zauważa, że czynności konsula dotyczące wyborów nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokowania, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, ich wykonywanie zależy od zgody na takie czynności konsularne ze strony państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie

państwa wysyłającego. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik) mająca zastosowanie do stosunków konsularnych z państwem, z którego jest składany protest, o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak, zgodnie z jej art. 5 pkt „m" wykonywania innych funkcji konsularnych niż te przewidziane wprost w tym przepisie, o ile nie zakazują ich ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub ich wykonywaniu nie sprzeciwia się państwo przyjmujące. W praktyce zasadniczo dla wykonywania tych funkcji wymagana jest zgoda państwa przyjmującego. Stąd też, należy zauważyć, że nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu. W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne dot. wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19), ograniczenia dotyczące zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujących także na proces organizacji polskich wyborów za granicą. Konsul dokonując czynności wyborczych, w tym objętej protestem wysyłki zaświadczenia o prawie do głosowania dokonuje czynności w świetle prawa polskiego (do wydania zaświadczenia o prawie do głosowania zastosowanie znajduje § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. z 2017, poz. 1130)), korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnego (operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Należy zauważyć, że w świetle ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, o ile w zakresie głosowania korespondencyjnego w kraju ustawa przewiduje nie tylko wysłanie pakietu do wyborcy, ale także jego doręczenie i sposób doręczenia (co powoduje, że można by zarzucać naruszenie przepisów o doręczeniu, gdyby do niego nie doszło – zob. art. 5 u.wyb.2020), to w zakresie głosowania korespondencyjnego za granicą zagadnienie to nie zostało w ogóle uregulowane. Przyczyna takiego stanu rzeczy jest oczywista – system doręczeń za granicą pozostawał i pozostaje poza zakresem oddziaływania polskiego ustawodawcy. W ustawie uregulowana została jedynie kwestia wysłania pakietu do wyborcy przez konsula (art. 6 ust. 2 u.wyb.2020) – można by więc teoretycznie stwierdzić naruszenie przepisu o głosowaniu jedynie w sytuacji, gdyby konsul nie wysłał pakietu, bądź wysłał go po terminie przewidzianym w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Nie jest dopuszczalne natomiast uwzględnienie protestu w sytuacji, gdy pakiet wyborczy został wysłany przez konsula w terminie, a nie doszedł lub doszedł w czasie uniemożliwiającym głosowanie korespondencyjne. W takiej sytuacji z perspektywy ustawowej brak przepisu, który mógł zostać naruszony. Analogicznie powinna być postrzegana praktyka wystawienia i przesłania zaświadczenia o prawie do głosowania przez konsula, biorąc pod uwagę, że nie określono terminu, w którym zaświadczenie ma być sporządzone i wysyłane – co związane jest z faktem, że zaświadczenie to

powinno być zasadniczo odebrane osobiście (a jedynie wyjątkowo wysłane do wyborcy) i teoretycznie może być wydane w ostatnim dniu roboczym przed wyborami. Naruszenie prawa do głosowania można by stwierdzić jedynie wówczas gdyby konsul nie wydał zaświadczenia lub nie wysłał go pomimo pozytywnie rozpatrzonego wniosku. W analizowanym przypadku konsulowi nie można nawet zarzuć opieszałości w wydaniu i przesłaniu zaświadczenia. Należy zauważyć, że wobec braku odbioru osobiście zaświadczenia przez wnioskującą (co jest rozwiązaniem podstawowym – jedynym dającym pełną gwarancje skorzystania z zaświadczenia zgodnie z wolą wnioskodawcy), konsul rozpatrzył pozytywnie jej wniosek o wysłanie zaświadczenia (co z punktu widzenia regulacji rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą nie było jego obowiązkiem – wysyłkę zaświadczenia może bowiem zapewnić jedynie w „szczególnie uzasadnionych przypadkach") i uczynił to w trybie wskazanym stosownymi przepisami (zob. § 11 pkt 6 ww. rozporządzenia). Konsul nie mógł przesłać zaświadczenia w inny sposób. Oczekiwania składającej protest co do możliwości wykorzystania w tym celu poczty dyplomatycznej pozbawione są jakichkolwiek podstaw prawnych, zaś z punktu widzenia praktycznego, biorąc pod uwagę naturę tego typu poczty wykorzystywanej do przesyłania dokumentów pomiędzy organami państw, konstytuują konstrukty niewykonalne.

Składająca protest, wnioskując o przesłanie zaświadczenia pocztą i rezygnując z osobistego odbioru uczyniła to na własne ryzyko. Stąd też zarzuty sformułowane w proteście dotyczące przesłania zaświadczenia dokonanego przez konsula z wykorzystaniem zagranicznego operatora świadczącego takie usługi w obcej przestrzeni prawnej, nie odnoszą się do działań władz polskich ani też nie dotyczą spraw, na które konsul polski miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją, wynikają bowiem z przyjętej praktyki i prawa państwa przyjmującego. Kwalifikacja protestu przez Sąd Najwyższy z uwagi na fakt, że dotyczył on zdarzenia w przestrzeni obcego państwa, których konsul RP nie mógł nadzorować ani organy Rzeczpospolitej Polskiej nie miały na nie wpływu, nie wyklucza możliwości skierowania przez składającego protest stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi tego państwa.

Nadto *in fine* Sąd Najwyższy zauważa, że całkowicie mylne są rozważania składającej protest co do konieczności składania protestu przed konsulem, jeżeli głosowała ona za granicą. Nie ma z punktu widzenia regulacji ustawowych tożsamości „głosującego za granicą" i „składającego protest zagranicą". Wyborca może głosować za granicą i składać protest w Polsce i odwrotnie – głosować w Polsce a złożyć protest przed konsulem polskim za granicą. Sąd Najwyższy zauważa również, że nie jest, jego zdaniem, trafna, jako zbyt restrykcyjna, w tym zakresie argumentacja przedstawiona przez Prokuratora Generalnego, odmawiająca prawa do złożenia protestu w sytuacji złożenia go do konsula w przypadku wyborcy zmieniającego w czasie wyborów miejsce przebywania z za granicy do Polski.

Podobnie nie jest trafna restrykcyjna kwalifikacja Prokuratora Generalnego pojęcia naruszenia prawa wyborczego, o której mowa w art. 82 § 2 k.wyb., jako naruszenia dokonanego wyłącznie przez organy wyborcze w rozumieniu art. 152 § 1 i 2 k.wyb., a nie jako również naruszenia dokonywanego przez konsula będącego organem wykonującym czynności wyborcze.

Reasumując, należy stwierdzić, że powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszącą protest nie wypełniają dyspozycji przepisu. Fakt, że zaświadczenie nie dotarło na czas do wnoszącej protest nie stanowi przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania (przy czym należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 u.wyb.2020 przepis ten zyskuje odpowiednie zastosowanie do tej ustawy). Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez konsula RP swoich funkcji w przedmiocie wydania zaświadczenia o prawie do głosowania.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 323 § 1 k.wyb. uznał zarzuty protestu za bezzasadne.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2020 r.
## I NSW 1098/20

Teza:

**Nie ma konstytucyjnego prawa głosowania za granicą – to tylko możliwość ustawowa, która jako uprawnienie pojawia się za granicą tam, gdzie zorganizowano obwody (zob. art. 14 k.wyb.) – te zaś organizuje się, o ile istnieje możliwość przekazania głosów (zgoda obcego państwa jest konieczna, by zapewnić wykonanie tych przepisów ustawowych za granicą).**
**W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, państwo nie ma także prawnomiędzynarodowego obowiązku przeprowadzania wyborów za granicą (zob. wyrok z 15 marca 2012 w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, 42202/07). Należy wziąć tym samym pod uwagę, że o ile prawo do głosowania jest z perspektywy krajowej prawem konstytucyjnym, to fakt dobrowolnego przebywania obywatela za granicą i tym samym odmowa skorzystania przez niego z realizacji tego prawa w Ojczyźnie, wiąże się z koniecznością zaaprobowania ograniczeń istniejących w kształcie normatywnym analizowanego uprawnienia, wynikających zarówno z przeprowadzania wyborów w obcej jurysdykcji, jak też z konstrukcji i istoty służby konsularnej. Konstytucyjne prawo głosowania w kraju nie oznacza dla głosujących za granicą, że Państwo Polskie zapewnia prawo to zawsze i w każdych warunkach. W pełnym, nieograniczonym kształcie zapewnia je jedynie w Polsce – nie ograniczając jednocześnie obywatelom w jakikolwiek sposób możliwości powrotu z zagranicy do kraju i zagłosowania. Przyjęcie oferty głosowania zagranicą może łączyć się z trudnościami, na które Rzeczpospolita Polska i jej organy nie mają wpływu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego E. M.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 lipca 2020 r.

postanawia:

**wydać opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

E. M. za pośrednictwem kanadyjskiego operatora pocztowego złożyła protest, który wpłynął do konsula RP w V. w dniu 16 lipca 2020 r. W proteście zarzuciła naruszenie przez Konsula RP w V. prawa wyborczego polegające braku doręczenia pakietu wyborczego w wyborach na Prezydenta RP a tym samym odebraniu jej prawa głosu w II turze i wniosła m.in. o dokonanie przez Sąd Najwyższy wykładni w kwestii czy obywatel RP może być pozbawiony prawa głosu jeśli zmienił miejsce pobytu między I a II turą wyborów i przesłał w terminie prośbę o rejestrację w zagranicznej komisji obwodowej.

Składająca protest w I turze wyborów prezydenckich głosowała w Polsce. W dniu 30 czerwca 2020 r. wyjechała do Kanady uprzednio (w dniu 29 czerwca 2020 r.) składając w formie elektronicznej wniosek do Konsulatu Generalnego RP w V. o dopisanie do spisu wyborców. Konsul odmówił dokonania stosownego wpisu, w dowód czego składająca protest przedłożyła swoją korespondencję z konsulatem. Zdaniem składającej protest konsul pozbawił ją prawa do głosowania.

Konsul RP w V., który przesyłając do Sądu złożony protest, zajął stanowisko w sprawie i potwierdził, iż skarżąca nie została wpisana do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula Generalnego RP w V. Dokonała bowiem rejestracji w spisie wyborców w Obwodowej Komisji Wyborczej w W. podczas głosowania w I turze wyborów, zaś zgodnie z przepisami głosowanie w II turze (w innym obwodzie niż wybrany obwód rejestracji w I turze) jest możliwe jedynie na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, na którego podstawie jednak nie można głosować korespondencyjnie, podczas gdy w Kanadzie możliwe było głosowanie wyłącznie w formie korespondencyjnej. Tym samym zdaniem Konsula Generalnego RP protest jest bezzasadny, gdyż nie było podstaw prawnych do umieszczenia protestującej w spisie wyborców OKW Nr (…) w V. do głosowania w II turze wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 w związku z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

Powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszącą protest nie wypełniają dyspozycji przepisu, w myśl którego przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Fakt niedopisania w analizowanym stanie faktycznym składającej protest do spisu wyborców nie stanowi przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania (przy czym należy zauważyć, że

zgodnie z art. 2 u.wyb. 2020 przepis ten zyskuje odpowiednie zastosowanie do tej ustawy), nawet jeżeli w zaistniałym stanie faktycznym, wskutek oddziaływania wymogów prawa państwa obcego, została ona pozbawiona prawa do głosowania w II turze wyborów. Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez konsula RP swoich funkcji. Konsul poprawnie zastosował bowiem przepisy prawa wyborczego.

Zasadniczo prawo wyborcze umiejscawia wyborcę w jednym spisie wyborców, w wyborach które zostały zarządzone (zob. art. 26 §§ 2 i 4 k.wyb.). Nie jest, za wyjątkami ustawowymi, możliwe dopisanie się do odrębnych spisów wyborców w toku wyborów (na I i II turę). Wyborca, który zamierza głosować w drugiej turze wyborów poza obwodem, w którym został dopisany do spisu wyborców, może otrzymać zaświadczenie o prawie do głosowania i na jego podstawie oddać głos w dowolnym miejscu w Polsce oraz w tych miejscach za granicą, w których możliwe było przeprowadzenie wyborów, a nadto możliwe było głosowanie osobiste.

W zaistniałym stanie faktycznym składająca protest nie mogła zostać dopisana do spisu wyborców w Konsulacie Generalnym w V. w toku wyborów – ponieważ w I turze (jak ustalono na podstawie oświadczenia konsula RP, wyrażonego również w załączonej przez składającą protest korespondencji konsula ze składającą protest, których to informacji ona nie kwestionowała), została dopisana do spisu wyborców w Polsce. Przepisy nie przewidują bowiem możliwości wykreślenia wyborcy ze spisu, do którego został dopisany. Nie mogła również zagłosować na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania. W Kanadzie bowiem Rzeczpospolita Polska przeprowadziła wybory powszechne na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzone w 2020 jedynie w formule głosowania korespondencyjnego, którym objęte zostały tylko osoby wpisane do spisu wyborców. W rezultacie skarżąca nie mogła oddać głosu w II turze wyborów.

Zarzuty składającej protest dotyczą tym samym czynności wyborczych konsula polskiego zagranicą i dotyczą dopisania do spisu wyborców. Sąd nie widzi możliwości przypisania konsulowi stosującemu poprawnie przepisy prawa wyborczego działania polegającego na pozbawieniu składającej protest prawa do głosowania. Natomiast zauważa, iż przyczyna niemożności głosowania w przedmiotowej sprawie związana jest z wpływem prawa państwa obcego na czynności wyborcze konsulów RP i tym samym prawa wyborcze obywateli RP za granicą. Sąd Najwyższy zauważa, że czynności konsula dotyczące wyborów nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokowania, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, ich wykonywanie zależy od zgody na takie czynności konsularne ze strony państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie państwa wysyłającego. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik) mająca zastosowanie do stosunków konsularnych z państwem, z którego jest składany protest, o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak, zgodnie z jej art. 5 pkt „m" wykonywania innych funkcji konsularnych niż te przewidziane wprost w tym przepisie, o ile nie zakazują ich ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub ich wykonywaniu nie sprzeciwia się państwo przyjmujące. W praktyce zasadniczo dla wykonywania

tych funkcji wymagana jest zgoda państwa przyjmującego. Stąd też, należy zauważyć, że nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska, jako państwo przeprowadzające wybory za granicą, musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu. W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi na zagrożenie epidemiczne dot. wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19), ograniczenia dotyczące zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujących także na proces organizacji polskich wyborów za granicą. W Kanadzie, z uwagi na zagrożenie epidemiczne, dopuszczono wyłącznie organizację wyborów w formie głosowania korespondencyjnego, co pozbawiło możliwości głosowania osób, które nie figurowały w spisie wyborców w I turze – w szczególności na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania osób, które chciały zagłosować jedynie w II turze (nie wpisując się do spisu wyborców w konsulacie w Kanadzie przed pierwszą turą, a wpisując do innego spisu w innym obwodzie wyborczym) lub generalnie uniemożliwiając również głosowanie osobiste osobom, które pobrały zaświadczenia o prawie do głosowania – zarówno w I jak i II turze.

Sąd Najwyższy zwraca także uwagę, że nie ma konstytucyjnego prawa głosowania za granicą – to tylko możliwość ustawowa, która jako uprawnienie pojawia się za granicą tam, gdzie zorganizowano obwody (zob. art. 14 k.wyb.) – te zaś organizuje się, o ile istnieje możliwość przekazania głosów (zgoda obcego państwa jest konieczna by zapewnić wykonanie tych przepisów ustawowych za granicą). Na marginesie, Sąd Najwyższy zauważa, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwo nie ma także prawnomiędzynarodowego obowiązku przeprowadzania wyborów za granicą (zob. wyrok z dnia 15 marca 2012 w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, sygn. 42202/07). Należy wziąć tym samym pod uwagę, że o ile prawo do głosowania jest z perspektywy krajowej prawem konstytucyjnym, to fakt dobrowolnego przebywania obywatela za granicą i tym samym odmowa skorzystania przez niego z realizacji tego prawa w Ojczyźnie, wiąże się z koniecznością zaaprobowania ograniczeń istniejących w kształcie normatywnym analizowanego uprawnienia, wynikających zarówno z przeprowadzania wyborów w obcej jurysdykcji, jak też z konstrukcji i istoty służby konsularnej. Konstytucyjne prawo głosowania w kraju nie oznacza dla głosujących za granicą, że Państwo Polskie zapewnia prawo to zawsze i w każdych warunkach. W pełnym, nieograniczonym kształcie zapewnia je jedynie w Polsce – nie ograniczając jednocześnie obywatelom w jakikolwiek sposób możliwości powrotu z zagranicy do kraju i zagłosowania. Przyjęcie oferty głosowania za granicą może łączyć się z trudnościami, na które Rzeczpospolita Polska i jej organy nie mają wpływu. Wybory przeprowadzone za granicą w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. odbywały się w szczególnych warunkach epidemiologicznych, na warunkach technicznych przewidzianych w tym zakresie przez każdorazowe państwo obce. W sytuacji wnoszącej protest rzeczywiście nie mogła ona zagłosować w drugiej turze wyborów przebywając w Kanadzie (niemożliwe było dopisanie do spisu, z uwagi na brak głosowania osobistego – niemożliwe było także zagłosowanie na podstawie zaświadczenia o pawie do głosowania), nie można jednak wskazać

by przyczyna takiego stanu rzeczy leżała w nieprawidłowym zastosowaniu przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania ani też stanowiła efekt przestępstwa przeciw wyborom. Prawo do głosowania doznało limitacji wskutek szczególnego oddziaływania regulacji państwa przyjmującego, które musiała zaakceptować polska służba konsularna w toku organizacji wyborów.

W takim stanie rzeczy nie było podstaw do uznania zasadności wniesionego protestu i dlatego na podstawie art. 323 § 2 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r.

## I NSW 89/20

Tezy:

**1. Konsul ma obowiązek skorzystać z innej możliwości doręczenia pakietu wyborczego tylko wówczas, gdy istnieje realne i dające się przewidzieć ryzyko niedoręczenia pakietu wyborczego pocztą nierejestrowaną.**

**2. W wypadku gdy koperty na karty do głosowania doręczone w pakiecie wyborczym są na tyle przejrzyste, że możliwe było stwierdzenie bez otwierania koperty, na kogo wyborca oddał swój głos, to oznacza naruszenie zasady tajności głosowania, wynikającej z art. 287 k.wyb.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)
SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawach z protestów wyborczych W. K., K. J., G. T., A. J., M. M., H. P., M. M. K. i M. J. przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.,

1. **pozostawia bez dalszego biegu protesty wniesione przez W. K., G. T., M. M. oraz H. P. w zakresie zarzutu naruszenia art. 251 k.k.;**
2. **wyraża opinię, że zarzuty protestu K. J. są niezasadne;**
3. **wyraża opinię, że zarzuty protestów: A. J., H. P., M. M. K. i M. J. dotyczące niezapewnienia tajności głosowania na skutek wykorzystania w pakietach wyborczych kopert na karty do głosowania, umożliwiających odczytanie treści znajdującej się wewnątrz koperty karty do głosowania, bez otwarcia koperty, są zasadne, ale te naruszenia przepisu art. 287 Kodeksu wyborczego nie miały wpływu na wynik wyboru.**

## UZASADNIENIE

W dniach 14–16 lipca 2020 r. do Sądu Najwyższego wniesiono m.in. 8 protestów wyborczych przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których podniesiony został zarzut niezapewnienia tajności głosowania na skutek wykorzystania w pakietach wyborczych kopert na karty do głosowania, umożliwiających odczytanie treści znajdującej się wewnątrz koperty karty do głosowania. Z tego 5 protestów dotyczyło głosowania za granicą i zostało wniesionych za pośrednictwem odpowiednich konsulów, a 3 protesty dotyczyło głosowania na terytorium RP.

K. J. w swoim proteście dodatkowo podniosła zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020), przez niedoręczenie jej pakietu wyborczego do dnia wyborów prezydenckich, co w ocenie wnoszącej protest stanowiło również naruszenie konstytucyjnej zasady powszechności wyborów.

Natomiast H. P. w swoim proteście dodatkowo podniosła zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom polegającego na zapoznaniu się z treścią głosu wyborcy wbrew jego woli, tj. czynu z art. 251 k.k., co zdaniem wnoszącej protest miało wpływ na przebieg głosowania, ponieważ naruszona została zasada tajności głosowania.

Postanowieniem z dnia 28 lipca 2020 r. Sąd Najwyższy zarządził połączenie z niniejszą sprawą, w celu łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia, spraw o sygn. akt I NSW: 161/20, 186/20, 331/20, 1157/20, 2806/20, 3498/20 i 4033/20 z uwagi na tożsamość podniesionych w nich zarzutów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protesty wyborcze wniesione przez W. K., G. T. i M. M. należy pozostawić bez dalszego biegu. W odniesieniu do protestu K. J. Sąd Najwyższy uznał, że zarzuty w nim podniesione są bezzasadne, zaś zarzuty zawarte w proteście A. J., H. P. (w zakresie zarzutu niezapewnienia tajności głosowania na skutek wykorzystania w pakietach wyborczych kopert na karty do głosowania, umożliwiających odczytanie treści znajdującej się wewnątrz koperty karty do głosowania, bez otwarcia koperty) oraz M. M. K. należało uznać za zasadne, jednak nie miały one wpływu na wynik wyborów.

Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020), określa ona zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.).

Natomiast zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przedmiotem zarzutów protestu może być 1) popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, 2) naruszenie przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 k.wyb.).

Ponieważ przepis art. 82 § 1 k.wyb. w odniesieniu do protestów wnoszonych przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP w 2020 r. jest stosowany „odpowiednio" (art. 1 ust. 2 u.wyb.2020), nie budzi wątpliwości, że zarzuty protestu mogą obejmować również naruszenie tych przepisów u.wyb.2020, dotyczących „głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów", które regulują te zagadnienia w sposób szczególny wobec k.wyb.

Stosownie do art. 322 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb. Przepis ten odsyła do treści całego art. 321 k.wyb., a zatem do wszystkich jego jednostek redakcyjnych, czyli również do § 3 określającego podstawowe warunki,

którym protest wyborczy powinien odpowiadać (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15).

Według art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Zgodnie z art. 287 k.wyb. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasada tajności głosowania oznacza przede wszystkim nakaz zorganizowania głosowania w taki sposób, aby nikt aż do czasu zakończenia głosowania nie mógł zapoznać się z treścią oddanych głosów oraz nakaz zabezpieczenia tajności decyzji wyboru indywidulanego wyborcy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2015 r., III SW 25/15).

Tajność głosowania powinna zostać zapewniona m.in. przez prawidłowo wykonaną kopertę na kartę do głosowania korespondencyjnego. Wzór i rozmiar koperty na kartę do głosowania określane są przez Państwową Komisję Wyborczą w drodze uchwały, uwzględniając konieczność zapewnienia tajności głosowania oraz zwięzłości i komunikatywności instrukcji (art. 7 ust. 6 u.wyb.2020). Państwowa Komisja Wyborcza w § 3 pkt 2 uchwały nr 183/2020 z 10 czerwca 2020 r. określiła, że koperta na kartę do głosowania wykonywana jest w sposób uniemożliwiający, bez jej otwarcia, odczytanie treści znajdującej się wewnątrz karty do głosowania. Podstawowy zarzut podnoszony przez wnoszących protesty w połączonych sprawach dotyczył niezapewnienia tajności głosowania na skutek wykorzystania w pakietach wyborczych kopert na karty do głosowania, umożliwiających odczytanie treści znajdującej się wewnątrz koperty karty do głosowania.

Wnoszący protest W. K., G. T., M. M. nie wskazali jednak żadnego dowodu dla wykazania prawdziwości swoich twierdzeń (jak chociażby przez załączenie fotografii koperty na karty do głosowania). Oznacza to, że wniesione przez nich protesty nie spełniają warunków określonych w art. 321 § 3 k.wyb., ponieważ brak w nich dowodów w celu wykazania zasadności protestu. Sąd Najwyższy nie miał w tych przypadkach żadnych możliwości zweryfikowania zasadności podnoszonych przez wnoszących protesty zarzutów.

Z tożsamych względów protest wyborczy H. P. w zakresie naruszenia art. 251 k.k. również należało pozostawić bez dalszego biegu. Wnosząca protest nie przedstawiła żadnego dowodu na okoliczność zapoznania się z treścią oddanego przez nią głosu wbrew jej woli. Z treści uzasadnienia protestu wynika, że jest to raczej przypuszczenie (spekulacja) wnoszącej protest, a nie wiedza poparta konkretnymi dowodami, co do tego, kto i kiedy zapoznał się z treścią karty do głosowania.

Odnosząc się do protestu wniesionego przez K. J., do którego załączono zdjęcia koperty, Sąd Najwyższy wobec braku możliwości stwierdzenia na podstawie załączonych fotografii prawdziwości twierdzeń wnoszącej protest, wniesiony protest uznał za bezzasadny.

Nie zasługiwał na uwzględnienie również podniesiony przez K. J. zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Zgodnie z tym przepisem konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 3 u.wyb.2020, pocztą nierejestrowaną. Konsul może przekazać pakiet wyborczy również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie daje rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Zatem konsul ma obowiązek skorzystać z innej możliwości doręczenia pakietu wyborczego tylko wówczas, gdy istnieje realne i dające się przewidzieć ryzyko niedoręczenia pakietu wyborczego pocztą nierejestrowaną.

Jak wynika z pisma z 15 lipca 2020 r. w którym Konsul RP w M. zajął stanowisko w sprawie, pakiety wyborcze do wnoszącej protest zostały wysłane terminowo (przy czym w głosowaniu ponownym wszystkie pakiety zostały przekazane poczcie hiszpańskiej 2 czerwca 2020 r., tj. na 4 dni przed terminem przewidzianym w ustawie), przesyłką nierejestrowaną, zgodnie z postanowieniami u.wyb.2020. Operatorem pocztowym była Poczta Hiszpańska.

Zatem konsul wysłał pakiet wyborczy w terminie przewidzianym w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Brak jest przy tym podstaw do obarczania odpowiedzialnością za nieterminowe dostarczenie przesyłki przez pocztę hiszpańską Konsula RP w M. Co więcej, skarżąca nawet nie uprawdopodobniła, że konsul mógł przewidzieć, że pakiet wyborczy nie zostanie doręczony skarżącej w terminie umożliwiającym skuteczne oddanie głosu, a tylko ewentualnie wówczas aktualizowałby się obowiązek konsula przewidziany w art. 6 ust. 2 zd. 2 u.wyb.2020 (wysłanie pakietu wyborczego w inny sposób).

Jednocześnie, zdaniem Sądu Najwyższego, podnoszone przez K. J. zarzuty cechuje wewnętrzna sprzeczność. Wnosząca protest z jednej bowiem strony wskazuje na nieotrzymanie pakietu wyborczego do dnia wyborów, z drugiej zaś kwestionuje otrzymaną w pakiecie wyborczym kopertę, która w jej ocenie nie mogła zapewnić tajności głosowania w wyborach, w których wnosząca protest nie brała udziału. Oczywiste jest, że nieoddanie przez wnoszącą protest wyklucza możliwość przyjęcia, iż w jej przypadku doszło do naruszenia zasady tajności głosowania.

Zasadne są natomiast zarzuty 4 protestów, wniesionych przez A. J., H. P. (w zakresie zarzutu niezapewnienia tajności głosowania na skutek wykorzystania w pakietach wyborczych kopert na karty do głosowania, umożliwiających odczytanie treści znajdującej się wewnątrz koperty karty do głosowania, bez otwarcia koperty), M. M. K. i M. J. Z dołączonych do protestów fotografii kopert na karty do głosowania dostarczonych wnoszącym protesty wynika, że standard tajności głosowania w ich przypadku nie został zachowany. Wnoszący protest wykazali, że koperty na karty do głosowania były na tyle przejrzyste, że możliwe było stwierdzenie bez otwierania koperty, na kogo wyborca oddał swój głos.

Zarzut naruszenia zasady tajności głosowania, wynikającej z art. 287 k.wyb. jest więc w tym przypadku zasadny. Nie ma jednak żadnych podstaw do stwierdzenia, że to naruszenie przepisów k.wyb. miało jakikolwiek wpływ na wynik wyborów. Wnoszący protesty nie wskazali bowiem na takie okoliczności, z których wynikałoby, że tego rodzaju koperty miały wpływ na sposób oddania głosów przez wnoszących protesty lub innych wyborców.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., istotne jest zaś nie tylko stwierdzenie, że doszło do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, ale i że to naruszenie miało wpływ na wynik wyborów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2015 r., III SW 25/15).

Z tego względu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 k.wyb. oraz art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 orzekł, jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r.

## I NSW 630/20

Tezy:

**1. Ustawodawca nie wymaga, aby tożsamość wyborcy mogła zostać potwierdzona wyłącznie na podstawie dowodu osobistego.**

**2. Zaświadczenie o zagubieniu dokumentów wydane przez podinspektora ds. dowodów osobistych nie należy do katalogu dokumentów (dowód osobisty, paszport, książeczka żeglarska, karta pobytu, prawo jazdy) stwierdzających tożsamość wyborcy.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestu wyborczego A. M. S.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że protest jest zasadny, ale bez wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 14 lipca 2020 r. A. M. S. (dalej: Skarżący) działając na podstawie art. 321 § 1 w związku z art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) w związku z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 979; dalej: u.wyb.2020) wniósł protest przeciwko wyborowi A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Skarżącego doszło do naruszenia art. 52 § 1 i 2 k.wyb., poprzez wydanie wyborcy karty do głosowania na podstawie zaświadczenia o zagubieniu wszystkich dokumentów wydanego przez podinspektora ds. dowodów osobistych. Okoliczność ta w ocenie Skarżącego jest w istocie działaniem polegającym na wydaniu kart do głosowania bez zweryfikowania tożsamości.

Pismem z dnia 25 lipca 2020 r. Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut protestu dotyczący naruszenia art. 52 § 1 w zw. z art. 2 k.wyb. jest zasadny, jednak nie miał wpływu na wynik wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na protest dopuszcza możliwość zasadności protestu, wskazując, że ewentualne naruszenie nie ma wpływu na wynik głosowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało uznać za zasadny, niemający wpływu na wynik wyborów.

Odnosząc się do powyższego wyjaśnić należy, że instytucja protestu przeciwko ważności wyborów prezydenckich ma swoje konstytucyjne podstawy. W myśl art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie. Zasady te zostały obecnie zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 zamieszczonych w rozdziale 10 działu i ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684; dalej: k.wyb.) oraz w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w przepisach szczególnych art. 321–323 k.wyb., zamieszczonych w rozdziale 5 działu V tego aktu prawnego, do których odsyła (w kwestii wskazania sądu właściwego do rozpoznania protestu oraz zasad jego wnoszenia i trybu rozpoznania) art. 83 k.wyb.

W świetle art. 82 § 2–5 k.wyb. prawo wniesienia protestu przysługuje wyborcom, których nazwiska są umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania oraz przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Sam protest wyborczy został zaś zdefiniowany w art. 82 § 1 k.wyb., jako protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Takie określenie protestu wyborczego koresponduje z brzmieniem powołanego wcześniej art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w punktach 1 i 2 art. 82 § 1 k.wyb. katalog zarzutów, na których można oprzeć protest. Są nimi: dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Reasumując, przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru 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.

Zgodnie z przepisem art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborów określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, lub naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W niniejszej sprawie, Skarżący zarzuca wystąpienie drugiej z przedstawionych przyczyn wniesienia protestu wyborczego. Jego zdaniem doszło do nieprawidłowości w zakresie głosowania, z uwagi na nieprawidłowości w zakresie weryfikacji tożsamości wyborcy na podstawie innego dokumentu niż dowód osobisty.

Podniesiony zarzut uznać należy za zasadny.

Zgodnie z przepisem art. 52 § 1 k.wyb., przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości. Ustawodawca nie wymaga tym samym, aby tożsamość wyborcy mogła zostać potwierdzona wyłącznie na podstawie dowodu osobistego. Stanowisko to znajduje również potwierdzenie w pkt. 38 ppkt 1 uchwały nr 210/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. Zgodnie z jego treścią, przed wydaniem kart do głosowania komisja sprawdza tożsamość wyborcy na podstawie dowodu osobistego lub każdego innego dokumentu z fotografią, pod warunkiem że ustalenie tożsamości wyborcy na jego podstawie nie budzi wątpliwości (art. 52 § 1 k.wyb.); wyborca może zatem okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem (np. paszport, prawo jazdy, legitymacja studencka), w tym również dokument, który utracił ważność, pod warunkiem że ustalenie tożsamości na jego podstawie nie budzi wątpliwości. W analogiczny sposób wypowiadał się także dotychczas Sąd Najwyższy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2019 r., I NSW 15/19).

Odnosząc się do pierwszego zarzutu wskazać należy, że zaświadczenie o zagubieniu dokumentów wydane przez podinspektora ds. dowodów osobistych jest dokumentem wydanym w związku z zaistnieniem okoliczności przewidzianych przez art. 47 ust. 5 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 332 z późn. zm.; dalej: ustawa o dowodach osobistych). Zgodnie z treścią powołanego przepisu prawa „Posiadaczowi dowodu osobistego, który dokonał osobistego zgłoszenia organowi gminy lub konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydaje się zaświadczenie o utracie lub uszkodzeniu dowodu osobistego".

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy stwierdzić należy, że dokument, o którym mowa w art. 47 ust. 5 ustawy o dowodach jest czynnością mającą na celu udokumentowanie przez organ faktu utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, która wymaga uprzedniego zgłoszenia tego zdarzenia. Zaświadczenie takie nie należy do katalogu dokumentów (dowód osobisty, paszport, książeczka żeglarska, karta pobytu, prawo jazdy) stwierdzających tożsamość. Czyni to tym samym zarzut protestu zasadnym.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 323 § 2 w zw. z art. 82 § 1 orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r.
## I NSW 2139/20

Teza:

**Uchybieniem dotyczącym głosowania jest niewykreślenie danej osoby z rejestru wyborców, pomimo wydania jej zaświadczenia o prawie do głosowania.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Leszek Bosek
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego A. S.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że zarzut protestu jest zasadny, ale pozostaje bez wpływu na ważność wyborów.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 14 lipca 2020 r. A. S. (dalej: Wnosząca protest) wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Będąc przewodniczącą Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W., zarzuciła naruszenie polegające na tym, że co najmniej jeden wyborca w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. przedstawił zaświadczenie o prawie do głosowania, nie będąc jednocześnie wykreślonym ze spisu wyborców w swoim obwodzie. W ten sposób mógł on zagłosować dwa razy. Wnosząca protest ustaliła tę nieprawidłowość na podstawie oświadczenia wyborcy, w przypadku którego zaistniała taka okoliczność. Po konsultacji z działem ewidencji mieszkańców został on wykreślony ze spisu i dopisany na podstawie zaświadczenia, a następnie otrzymał kartę do głosowania. Powyższe uchybienie zostało odnotowane przez Męża Zaufania – A. K. w protokole głosowania w obwodzie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonego w dniu 12 lipca 2020 r. (dla obwodu nr (…) w W.). Zdaniem Wnoszącej protest powyższa sytuacja miała wpływ na przebieg głosowania, wynik głosowania i wynik wyborów, z uwagi na brak pewności co do ilości takich naruszeń.

Stanowisko w sprawie protestu wyborczego wniesionego przez A. S. przedstawił Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. (pismo z dnia 27 lipca 2020 r.), uznając zarzut protestu za zasadny, lecz niemający wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979; dalej: u.wyb.2020), protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. W zakresie nieuregulowanym w powyższej ustawie, na podstawie art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ogólne, zawarte w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684; dalej: k.wyb.).

Z treści art. 321 § 3 k.wyb. jednoznacznie wynika, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Treść zarzutów nie może być dowolna, lecz powinna spełniać kryteria, o których mowa w przepisie art. 82 § 1 k.wyb.

Zgodnie z nim, protest 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. Z treści tego przepisu wynika, że osoba wnosząca protest jest ponadto zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyboru określonej osoby, a podstawę do jej zakwestionowania mogą stanowić wyraźnie wskazane przestępstwa oraz delikty wyborcze. Ich wystąpienie musi rzutować na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów i być poparte konkretnymi dowodami, znanymi osobie wnoszącej protest, na których opiera ona swoje zarzuty. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb. (art. 322 § 1 k.wyb.).

Zgodnie z przepisem art. 3 k.wyb., w tych samych wyborach głosować można tylko jeden raz. Wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców (art. 26 § 2 k.wyb.). Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r., poz. 5), ze spisu wyborców skreśla się osoby, którym wydano zaświadczenie o prawie do głosowania, o którym mowa w art. 32 § 1 k.wyb. Treść powyższych uregulowań prowadzi do wniosku, że uchybieniem dotyczącym głosowania jest niewykreślenie danej osoby z rejestru wyborców, pomimo wydania jej zaświadczenia o prawie do głosowania. Z tego względu zarzut podniesiony przez Wnoszącą protest jest zasadny, lecz nie ma on wpływu na ważność wyborów. Wnosząca protest wyraziła bowiem przekonanie o możliwości wystąpienia większej ilości takich naruszeń, ale w żaden sposób nawet nie uprawdopodobnił swoich przypuszczeń. W konsekwencji należy uznać, że nie wykazano, aby stwierdzony przypadek naruszenia prawa wyborczego miał wpływ na ostateczny wynik wyborów, skoro różnica pomiędzy kandydatami wyniosła 422 385 głosów.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 323 § 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 Sąd Najwyższy, wyraził opinię jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r.

## I NSW 2255/20

Teza:

**Holograms, w przypadku zaświadczeń konsularnych (o prawie do głosowania) nie są wymagane przepisami prawa, nie są także stosowane w praktyce konsularnej.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestów wyborczych G. K., P. R.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.

1) w zakresie zarzutów protestów dotyczących odmowy wydania karty do głosowania po przedłożeniu zaświadczenia o prawie do głosowania wystawionego przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej – **wydać opinię, że zarzuty protestu są zasadne, lecz nie mają wpływu na wynik wyborów,**
2) w pozostałym zakresie zarzuty protestów **pozostawić bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Wnoszący protest uzyskali zaświadczenia o prawie do głosowania wystawione przez konsula RP w R. i udali się zaświadczeniem tym do lokalu wyborczego w W. Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej nr (…) w W. odmówił wydania im karty do głosowania argumentując, iż zaświadczenie wydane przez konsula RP jest niekompletne, pozbawione jest bowiem hologramu. Wnoszący protest wobec powyższego nie mogli zagłosować. Do protestów załączono kopie przedmiotowych zaświadczeń o prawie do głosowania wydanych przez konsula RP.

Nadto, wnoszący protest wskazali, iż miało miejsce „naruszenie w czasie kampanii wyborczej przepisów Konstytucji, kodeksu wyborczego oraz przepisów karnych", które miało „olbrzymi wpływ na wynik wyborów".

Prokurator Generalny oraz Państwowa Komisja Wyborcza zajmując stanowisko wyrazili pogląd, iż wniesiony protest wyborczy jest zasadny, lecz naruszenie przepisów nie miało wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 w zw. z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

Protest w zakresie zarzutów dotyczących naruszenia w czasie kampanii wyborczej przepisów Konstytucji, kodeksu wyborczego oraz przepisów karnych należało pozostawić bez dalszego biegu.

Powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszących protesty w tym zakresie nie wypełniają dyspozycji przepisu. Składający protesty nawet nie określili, na czym polegały, ich zdaniem, naruszenia ani tym bardziej nie udowodnili, że stanowią przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania (przy czym należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 u.wyb.2020 przepis ten zyskuje odpowiednie zastosowanie do tej ustawy).

Jeżeli chodzi natomiast o zarzut dotyczący odmowy wydania karty do głosowania po przedłożeniu zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego przez konsula RP, z uwagi na brak hologramu na zaświadczeniu, to należy wskazać, że protest jest zasadny.

Wzór i sposób wydania przez konsula RP zaświadczenia o prawie do głosowania określa § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. z 2017, poz. 1130) wraz z załącznikiem nr 4. Ustęp 2 paragrafu 11 ww. rozporządzenia wskazuje, iż zaświadczenie zabezpiecza się przed sfałszowaniem przez umieszczenie w jego lewym górnym rogu odcisku pieczęci urzędowej przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego wydającego zaświadczenie używanej do tłoczenia w papierze, a w przypadku jej braku – odcisku pieczęci konsula używanej do tuszu. Jednocześnie ustęp 3 stanowi: „Konsul opatruje zaświadczenie podpisem oraz pieczęcią urzędową przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego używaną do tuszu".

Przepisy te nie przewidują opatrywania zaświadczeń o prawie do głosowania wydawanych przez konsula RP hologramem. Hologramy takie w przypadku zaświadczeń konsularnych nie są wymagane innymi przepisami prawa, nie są także stosowane w praktyce konsularnej.

Tym samym należy stwierdzić, że wydane przez konsula zaświadczenia były prawidłowe i powinny być przyjęte przez przewodniczącego obwodowej komisji wybiorczej stanowiąc podstawę do wydania kart do głosowania.

Sytuacje opisane w protestach wynikały z nieprawidłowego zastosowania przepisów prawa przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej. W sprawach doszło do naruszenia prawa do głosowania składających protest. Zdarzenia te miały jednakże charakter incydentalny i nie miały wpływu na wynik wyborów.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak na wstępie na podstawie art. 322 § 1 zd. 1 k.wyb. w zw. z 321 § 3 k. wyb. oraz na podstawie art. 323 §§ 1 i 2 k.wyb.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r.

## I NSW 2849/20

Tezy:

**1. Nieprzeprowadzenie wyborów prezydenckich prawidłowo zarządzonych na 10 maja 2020 r. postanowieniem Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10 maja 2020 r. naruszyło art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. Fakt ten sam w sobie jednak nie przesądza o nieważności wyborów, które odbyły się 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Sąd Najwyższy nie może zastępować protestującego w wykazaniu związku tej okoliczności z ważnością wyborów w rozumieniu art. 129 ust. 1 Konstytucji RP.**

**2. Rada Ministrów nie miała obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na epidemię COVID-19, w sytuacji, w której istniała możliwość wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, przewidzianego w art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2019, poz. 1239 ze zm.). Artykuł 228 Konstytucji RP upoważnia do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego tylko w przypadku braku możliwości przeciwdziałania zagrożeniom zwykłymi środkami.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca),
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego A. K.

przeciwko wyborowi Prezydenta RP

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 28 lipca 2020 r.

1. co do zarzutów opisanych w pkt. 3, 4a i 4b – **wyraża opinię, że są bezzasadne;**
2. w zakresie zarzutów opisanych w pkt. 1, 2, 4c, 4d i 4e – **pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

16 lipca 2020 r. A. K. złożyła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów na Prezydenta RP, które odbyły się 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. W uzasadnieniu protestu podniosła następujące zarzuty:

1. bezprawne podjęcie decyzji przez posłów J. K. i J. G. o odwołaniu wyborów wyznaczonych na 10 maja 2020 r.;

2. bezprawne pozbawienie PKW prawa organizacji wyborów na rzecz wicepremiera J. S.;
3. nieogłoszenie przez rząd stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na rozwijającą się pandemię, co miało stać się przyczyną późniejszych problemów z wyborem Prezydenta RP;
4. naruszenie przez ustawę z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. art. 127 ust. 1 Konstytucji RP z powodu złamania zasady równości, bo część kandydatów miała więcej czasu na zebranie podpisów z poparciem, a także zasady powszechności wyborów, bo było zbyt mało czasu na prawidłowe i rzetelne przygotowanie wyborów dla obywateli polskich za granicą (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerami 4a i 4b);
5. poświęcenie przez T. urzędującemu Prezydentowi RP 10 razy więcej czasu antenowego niż jego konkurentowi R. T. (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerem 4c);
6. niejednakowe traktowanie kandydatów na Prezydenta RP przez T. (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerem 4d);
7. czynny udział rządu polskiego w kampanii wyborczej urzędującego Prezydenta RP (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerem 4e).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP „wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie". Przepis ten znajduje się w jednostce redakcyjnej przypisującej Sądowi Najwyższemu kompetencję do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1) oraz określającej skutki stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 3). Z brzmienia Konstytucji RP wynika, że ustawodawca konstytucyjny przypisuje tylko jednemu konstytucyjnemu organowi kompetencję do stwierdzenia z urzędu ważności albo nieważności wyborów: Sądowi Najwyższemu (tak też B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 739: „Konstytucja stanowi, że ważność wyborów prezydenta stwierdza SN. Sformułowanie to implikuje jego działanie z urzędu i obowiązek sprawdzenia ważności wyborów, nawet gdy nie wniesiono żadnych protestów"; P. Sarnecki, uwaga 3 i 4, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 1).

Genezy uregulowania konstytucyjnego upatrywać należy w ustawie z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. 1990, nr 67, poz. 398 ze zm.). Zgodnie z jej art. 72 ust. 1 protesty przeciwko ważności wyborów można składać z powodu naruszenia przepisów ustawy oraz popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, z ograniczeniem wymagającym wykazania, iż „to naruszenie lub przestępstwo mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów". Artykuł 73 ust. 1 stanowił, że protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do wiadomości publicznej przez PKW. Także Sąd Najwyższy w uchwale z 9 grudnia 1995 r., III SW 1102/95 badając ważność wyboru Prezydenta RP przedmiotem postępowania uczynił prawidłowość całego procesu wyborczego, choć stwierdził, że „jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wypływ naruszeń prawa na wynik wyborów daje podstawę do ich unieważnienia".

Systemowa analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że podstawą protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP są naruszenia procedury wyborczej mogące mieć wpływ na wynik wyborów. Konstytucja RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów, które rozpatrywane są przez

Sąd Najwyższy. Ma ono samodzielny i gwarancyjny charakter wobec praw wyborczych obywateli (biernego i czynnego) w wyborach do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego: art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 3 Konstytucji RP (postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19).

Teza o dopuszczalności ograniczenia zakresu protestu i związanej z tym kontroli wyborów przez Sąd Najwyższy wyłącznie do niektórych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników wyborów została zanegowana wprost w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12. Stwierdzono w niej, że podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez PKW zaświadczenia, o jakim mowa w art. 210 § 3 (w brzmieniu sprzed 26 sierpnia 2014 r.) tego Kodeksu, uprawniającego komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na posłów w co najmniej połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że niedopuszczalne jest, aby jakakolwiek faza procedury wyborczej, mająca umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza kontrolą i uchylała się spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 242 § 2 k.wyb.) i ich ważności (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 244 k.wyb.). Celem i przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest on przeciwko tej ważności skierowany. Termin „wybory" w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmować zarówno akt zbiorowej woli wyborców prowadzącej do wyłonienia Sejmu (Senatu), jako organu władzy ustawodawczej oraz posłów (senatorów) wyposażonych w określone kompetencje, jak również procedurę, która wyrażenie tej woli umożliwi. Pojęcie ważności wyborów, przeciwko której może zostać wniesiony protest, rozumieć należy zatem jako odnoszące się do wszystkich elementów składających się na postępowanie wyborcze i decydujące o jego prawomocności, co powinno być uwzględnione przy wykładni art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. Z treści tego przepisu nie wynika bowiem, że przedmiotem protestu wyborczego może być jedynie naruszenie przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania (oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów), bo mowa w nim o przepisach dotyczących głosowania (ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów). Celem weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy jest stwierdzenie, czy konkretny organ został wyłoniony zgodnie z prawem, a więc zgodnie z przewidzianą przez przepisy procedurą. Pojęcie „przepisy dotyczące głosowania" jest bez wątpienia szersze od pojęcia „przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania".

Sformułowane w przywołanej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wnioski należy odnieść do wyborów na urząd Prezydenta RP, ponieważ nie istnieją wystarczające literalne, systemowe ani aksjologiczne podstawy do ograniczenia zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do oprotestowania wyborów prezydenckich. Obowiązek wykładni przepisów wyznaczających ramy prawne dla korzystania z praw wyborczych przez obywateli w zgodzie z Konstytucją RP został sformułowany także w wielu innych orzeczeniach Sądu Najwyższego (np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 9 sierpnia 2004 r., III SW 42/04; 14 kwietnia 2016 r., III SW 4/16; 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19; 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20). Z ustaleń orzecznictwa oraz nauki prawa wynika, że Konstytucja RP wymaga, aby kontrola ważności wyborów sprawowana przez Sąd Najwyższy obejmowała wszystkie etapy konkretnej procedury wyborczej od zarządzenia wyborów do ustalenia i ogłoszenia ich wyników, ale tylko w zakresie tych czynności, które

mogą mieć bezpośredni związek i wpływ na ważność wyborów (L. Garlicki, uwaga nr 6 do art. 101, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999).

Podstawą przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta RP 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. jest ustawa z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979). Na mocy jej art. 15 ust. 2, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. W zakresie nieuregulowanym w powyższej ustawie, na podstawie art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ogólne zawarte w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684). Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. (Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.) wnoszący protest wyborczy powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się w związku z tym, że zarzuty podnoszone przez protestującego winny odnosić do jego sytuacji prawnej – wykazać naruszenie jego własnego, aktualnego i rzeczywistego interesu, ponieważ postępowanie protestowe ma na celu ochronę praw podmiotowych skarżącego (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Przechodząc do analizy poszczególnych zarzutów, należy zwrócić uwagę, że tylko część z nich spełniła wymogi formalne tzn. odnosiła się do naruszenia przepisów prawa wyborczego.

Jeśli chodzi o zarzut pierwszy, to Sąd Najwyższy jest świadom, że 10 maja 2020 r. wybory prezydenckie nie odbyły się, tzn. pakiety do głosowania korespondencyjnego nie zostały rozesłane, a lokale wyborcze pozostały tego dnia zamknięte i nie oddano ani jednego głosu na żadnego z kandydatów (fakt notoryjny). Nie ulega też wątpliwości, że tym samym obowiązujące i nigdy nieuchylone postanowienie Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10 maja 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 184) nie zostało wykonane przez organy państwa odpowiedzialne za organizację wyborów. Takie działanie stanowiło naruszenie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

Protestująca jednak w najmniejszym stopniu nie uzasadniła, jaki to zdarzenie miało związek z wyborami prezydenckimi, które odbyły się 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. W niniejszym postępowaniu Sąd Najwyższy ocenia ważność wyborów, które odbyły się 28 czerwca i 12 lipca 2020 r., a nie ważność wyborów, które zostały zarządzone wcześniej na 10 maja 2020 r. Choć przesunięcie terminu wyborów hipotetycznie mogło mieć wpływ na ich ostateczny wynik, to jednak Sąd Najwyższy nie może zastępować osób wnoszących protest w wyszukiwaniu okoliczności i argumentów wskazujących na taki związek.

Podobnie należy ocenić drugi zarzut podniesiony przez protestującą. Dotyczy on wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r., pozostaje tym samym poza zakresem merytorycznego rozpoznania. Protestująca powinna była wykazać, jaki jest związek pomiędzy uszczupleniem kompetencji PKW w okresie organizacji wyborów majowych, a wyborami czerwcowo–lipcowymi, które organizowała już PKW na zasadach dotychczasowych. Nadzwyczajne kompetencje w zakresie organizacji wyborów ministra właściwego do spraw aktywów państwowych obowiązywały bowiem tylko w odniesieniu do wyborów majowych.

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to jest on dopuszczalny formalnie, ale w ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie, RM nie miała obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na epidemię COVID-19, w sytuacji, w której istniała możliwość

wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, przewidzianego w art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2019, poz. 1239 ze zm.). Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, z uwagi na ogólność przesłanek jego wprowadzenia, należy do sfery uznania administracyjnego organów państwa, co oznacza, że to do nich należy ocena, czy te przesłanki zostały w konkretnej sytuacji – np. wybuchu epidemii – spełnione.

Zauważyć przy tym trzeba, że art. 228 Konstytucji RP upoważnia do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego tylko w przypadku braku możliwości przeciwdziałania zagrożeniom zwykłymi środkami. Oznacza to, że uregulowania i środki określone w przywołanej powyżej ustawie epidemicznej nie są uregulowaniami i środkami, o których mowa w regulacjach konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych.

Co do zarzutu oznaczonego w proteście numerem 4a, to należy przypomnieć, że zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent RP jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Zasada równości wyborów, której naruszenie zarzuca skarżąca, ma konkretne znaczenie utrwalone w nauce prawa konstytucyjnego, która zawsze definiowała ją jako równość formalną, czyli prawo każdego wyborcy do oddania takiej samej liczby głosów, oraz jako równość materialną, czyli zasadę takiej samej siły każdego głosu, przejawiającą się w równomiernym podziale kraju na okręgi wyborcze (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 152–154; A. Kulig [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 189–191; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 157–159). Zasada w tym rozumieniu z pewnością nie została naruszona. Protestująca mówi natomiast raczej o naruszeniu równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP – nawet przyjmując taką wykładnię zarzutu protestującej, nie może on zostać uznany za zasadny. Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) nie narusza ani zasady równości wyborów, ani zasady równości wobec prawa. Nie można zapominać, że w wyborach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. brali udział kandydaci zarejestrowani w wyborach, które miały się odbyć pierwotnie w terminie 10 maja 2020 r. – ustawodawca stworzył jednak możliwość wymiany dotychczasowych kandydatów na nowych, a także możliwość założenia zupełnie nowych komitetów. Nowi kandydaci mieli rzeczywiście mniej czasu na zebranie podpisów, ale znajdowali się w innej sytuacji niż kandydaci, którzy zarejestrowali się wcześniej – nie mogą być traktowani jako podmioty podobne wymagające takiego samego traktowania.

Co do zarzutu oznaczonego w proteście numerem 4b, odnoszącego się do naruszenia zasady powszechności wyborów, to należy podkreślić, że ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przewidywała możliwość głosowania zarówno w lokalach wyborczych, jak i w formie korespondencyjnej. Nie można więc uznać, że ustawa ta jest niezgodna z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP z powodu rzekomego ograniczenia powszechności wyborów, bo przepisy tej ustawy takich ograniczeń nie przewidują, nie naruszają tym samym praw podmiotowych protestującej.

Pozostałe zarzuty oznaczone w proteście numerami 4c, 4d i 4e nie odnoszą się do naruszenia przepisów prawa, ale raczej do nieprzestrzegania dobrych obyczajów politycznych przez media publiczne i członków rządu. Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy ocenia „ważność" wyborów prezydenckich (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), a zatem zgodność procedury wyborczej z przepisami prawa. Poza kognicją Sądu Najwyższego jest natomiast ocena, czy media prezentowały obiektywny i rzetelny obraz rzeczywistości, a działacze

polityczni prowadzili wyważoną, niepopulistyczną i kulturalną kampanię. Za ocenę rzetelności przekazu mediów publicznych odpowiada Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a nie Sąd Najwyższy. To nie Kodeks wyborczy, ale ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2020, poz. 805) zobowiązuje media publiczne do prezentowania obiektywnego i rzetelnego obrazu rzeczywistości (art. 21 ust. 1). Z kolei udział członków rządu w kampanii wyborczej całkowicie pozostaje poza regulacją prawną – żaden przepis prawa tego nie zakazuje. Z tych względów ta grupa zarzutów została pozostawiona bez dalszego biegu.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 i art. 323 § 1 k.wyb. orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r.

## I NSW 5345/20

Teza:

**Ustawodawca ani organy wyborcze nie wyznaczyły określonego standardu lokalowego dla zapewnienia głosowania tajnego, nie wskazały konkretnej liczby miejsc do głosowania tajnego ani nie określiły jak dokładnie miałyby one wyglądać czy też jaka powinna być odległość pomiędzy stanowiskami do głosowania a stanowiskiem komisji.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)
SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego T. J.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że zarzuty protestu są niezasadne.**

## UZASADNIENIE

Pismem z 16 lipca 2020 r. T. J. złożyła protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując na nieprawidłowości, które polegały na niezapewnieniu wyborcom w OKW nr (…) miasta S. miejsca do głosowania, które gwarantowałoby jakąkolwiek tajność głosowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty protestu są bezzasadne.

Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020), określa ona zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.).

Natomiast zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Przedmiotem zarzutów protestu może być: 1) popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, 2) naruszenie przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 k.wyb.).

Ponieważ przepis art. 82 § 1 k.wyb. w odniesieniu do protestów wnoszonych przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP w 2020 r. jest stosowany „odpowiednio" (art. 1 ust. 2 u.wyb.2020), nie budzi wątpliwości, że zarzuty protestu mogą obejmować również naruszenie tych przepisów u.wyb.2020, dotyczących „głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów", które regulują te zagadnienia w sposób szczególny wobec k.wyb.

Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, i wydaje opinię w formie postanowienia w sprawie protestu (art. 323 § 1 k.wyb.). Opinia powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów (art. 323 § 2 k.wyb.).

Zarzuty T. J. dotyczące niezapewnienia wyborcom w OKW nr (…) miasta S. miejsca do głosowania gwarantującego jego tajność, zostały uzasadnione zbyt małym odstępem pomiędzy stanowiskiem do głosowania, a miejscem, gdzie znajdowało się biurko członka komisji wyborczej, na dowód czego wnosząca protest załączyła wydruk zdjęcia. T. J., będąca obserwatorem wyborczym, zwróciła przy tym uwagę, że „członek komisji wyborczej przez pół dnia siedział tuż za stanowiskiem do głosowania, patrząc jak głosują wyborcy". Wnosząca protest odniosła się również do postawy przewodniczącego komisji, który nie chciał z nią współpracować, co, zdaniem T. J., stanowi o wysokim prawdopodobieństwie, że osoba ta wpływała na sposób głosowania w komisji.

Z treści art. 52 § 5a k.wyb. wynika obowiązek przygotowania w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób. Należy jednak podkreślić, że ze względu na zróżnicowaną specyfikę lokali wyborczych, a także różną liczbę wyborców w danym obwodzie głosowania, ustawodawca nie przesądził, w jaki dokładnie sposób te miejsca miałyby wyglądać.

Zgodnie z wytycznymi PKW dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. zawartych w uchwale nr 183/2020 PKW z dnia 10 czerwca 2020 r. (Monitor Polski 2020, poz. 565) w lokalu wyborczym powinny znajdować się pomieszczenia lub osłony zapewniające tajność głosowania, tj. łatwo dostępne miejsca umożliwiające każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z treścią karty do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób, w takiej liczbie, aby zapewnić sprawny jego przebieg. Kodeks wyborczy nie przewiduje obowiązku przygotowania w lokalu wyborczym osłoniętych kabin do głosowania, lecz ważne jest aby miejsca przeznaczone do głosowania spełniały swoją funkcję, tzn. zapewniały tajność głosowania. Miejsca te powinny być wyposażone w przybory do pisania. W miejscach tych należy także umieścić plakat informacyjny Państwowej Komisji Wyborczej o sposobie głosowania.

Zatem ustawodawca, ani organy wyborcze nie wyznaczyły określonego standardu lokalowego dla zapewnienia głosowania tajnego, nie wskazały konkretnej liczby tego rodzaju miejsc, ani nie określiły jak dokładnie miałyby one wyglądać, ani też jaka powinna być

odległość pomiędzy stanowiskami do głosowania a stanowiskiem komisji. Jednocześnie Sąd Najwyższy zaznacza, że wobec braku powszechnego sprzeciwu wyborców głosujących w przedmiotowym lokalu wyborczym, co do naruszenia zasad „tajności" wyborów można przyjąć, że istniejące wyposażenie w pełni zaspokajało poczucie bezpieczeństwa głosujących w tym względzie. Skierowany przeciwko ważności wyborów zarzut związany z niezapewnieniem odpowiedniej tajności głosowania jest zatem niezasadny i opiera się na ubiektywnej ocenie skarżącej, na którą wskazuje również stosunek T. J. do przewodniczącego komisji wyborczej. Ponadto w żaden sposób nie został uprawdopodobniony fakt, że sposób zapewnienia tajność głosowania wpłynął w jakikolwiek sposób na wynik wyborów.

Z tego względu, Sąd Najwyższy na podstawie oraz art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r.

## I NSW 5774/20

Tezy:

**1. Rozstrzyganie w przedmiocie prawidłowości przyjętych w ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) rozwiązań legislacyjnych, także na tle porównania ich treści z przepisami Kodeksu wyborczego, nie mieści się w zakreślonym w art. 82 § 1 k.wyb. zakresie przedmiotowym protestu wyborczego.**

**2. Jakkolwiek celem instytucji protestu wyborczego jest także zapewnienie prawidłowości procesu wyborczego jako całości, to cel ten ma charakter pośredni – zasadniczo prawo do wniesienia protestu powinno służyć weryfikacji nieprawidłowości, które miały charakter realny i dotknęły bezpośrednio sfery uprawnień konkretnego wyborcy.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego S. J.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 16 lipca 2020 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) S. J. wniósł protest przeciwko wyborowi A. S. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej – z powodu nieprawidłowości, które polegały na:

1. organizacji wyborów w dniach 28 czerwca 2020 r. oraz 12 lipca 2020 r. wbrew przewidzianym w Konstytucji (art. 128) oraz w art. 289 Kodeksu wyborczego terminom do ich obwieszczenia i organizacji – co narusza zasady i tryb organizacji wyborów, jak również stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji;
2. nieprzeprowadzaniu wyborów w konstytucyjnym terminie w dniach 10 maja 2020 r. oraz 24 maja 2020 r. – co należy odczytywać jako uzasadnione podejrzenia niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych (art. 231 Kodeksu karnego);
3. dopuszczeniu do udziału w wyborach organizowanych w dniach 28 czerwca 2020 r. oraz 12 lipca 2020 r. kandydatów, w tym A. S. D., poprzez nieznane Konstytucji „za-

liczenie" uprzednio zebranych podpisów z wyborów planowanych na dni 10 maja 2020 r. oraz 24 maja 2020 r., pomimo iż wybory te nie odbyły się;

4. sprzecznym z konstytucyjną zasadą równości uprzywilejowaniem wybranych grup obywateli (m.in. osób powyżej 60. roku życia), przekładającym się na grupę wyborców istotnie bardziej sprzyjającą zwycięskiemu kandydatowi, co miało mieć bezpośredni wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 979; dalej: u.wyb.2020) protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 w zakresie w niej nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568; dalej: k.wyb.).

Art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosownie do art. 322 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

Relewantny z punktu widzenia niniejszej sprawy jest także art. 82 k.wyb., którego § 1 przewiduje, że przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Stosownie do art. 82 § 4 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania.

Wobec powyższego, mając na uwadze, że art. 322 § 1 k.wyb. odsyła do treści całego art. 321 k.wyb., a zatem do wszystkich jednostek redakcyjnych tego przepisu, stwierdzić należy, iż 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 § 4 k.wyb., został wniesiony z naruszeniem terminu bądź też nie spełnia wymagań formalnych stanowiących konstrukcyjne elementy protestu, określonych w art. 321 § 3 k.wyb., tj. gdy wnoszący nie formułuje konkretnych, mieszczących się w zakreślonych w art. 82 § 1 k.wyb. podstawach wniesienia protestu zarzutów oraz nie przedstawia lub nie wskazuje dowodów, na których zarzuty te opiera.

W rozpoznawanym przypadku wnoszący protest nie sformułował zarzutów, które mieściłyby się w zakreślonych przez art. 82 § 1 k.wyb. podstawach wniesienia protestu.

Podniesione przez S. J. zarzuty dotyczące naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej nie mieszczą się w podstawach wniesienia protestu z kilku przyczyn. Po pierwsze, normy konstytucyjne nie regulują procesu głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów. Tego rodzaju normy zostały zawarte w Kodeksie wyborczym, a w odniesieniu do przeprowadzonych wyborów prezydenckich – także w ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. Już z tego względu oczywistym jest, że zarzut naruszenia norm Konstytucji nie jest zarzutem odnoszącym się do naruszenia przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania czy ustalenia wyników wyborów. Po drugie, ustawodawca nie bez przyczyny ograniczył w art. 82 § 1 k.wyb. katalog zarzutów, które mogą stanowić podstawę wniesienia protestu. Protest przeciwko ważności wyborów wnoszony przez wyborcę ma bowiem służyć ochronie jego indywidualnych uprawnień, stąd formułowane zarzuty powinny być konkretne, odnoszące się do ściśle określonej sytuacji dotyczącej danego wyborcy, a nie abstrakcyjne – dotyczące ważności wyborów w ogólności. Jakkolwiek bowiem celem instytucji protestu wyborczego jest także zapewnienie prawidłowości procesu wyborczego jako całości, to cel ten ma charakter pośredni – zasadniczo prawo do wniesienia protestu powinno zaś służyć weryfikacji nieprawidłowości, które miały charakter realny i dotknęły bezpośrednio sfery uprawnień konkretnego wyborcy. Po trzecie wreszcie – a co się tyczy podnoszonej przez wnoszącego protest kwestii uzyskania tylko przez jednego kandydata wymaganej liczby podpisów poparcia – wskazać należy, że niedopuszczalnym jest kwestionowanie w ramach protestu wyborczego zgodności regulacji rangi ustawowej (dokładniej: art. 14 ust. 5 u.wyb.2020) z Konstytucją. W tej kwestii stanowisko może zająć wyłącznie Trybunał Konstytucyjny we właściwym postępowaniu, którego z całą pewnością nie inicjuje wniesienie protestu wyborczego.

Skoro zatem art. 14 ust. 5 u.wyb.2020 dopuścił możliwość uznania osoby zgłoszonej ponownie jako kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej za zarejestrowanego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie (tj. w terminie 28 czerwca 2020 r. – pierwsza tura; 12 lipca 2020 r. – druga tura) to brak jest w ogóle podstaw do rozważania zarzutu naruszenia art. 90 § 2 k.wyb. Rozstrzyganie w przedmiocie prawidłowości przyjętych w u.wyb.2020 rozwiązań legislacyjnych, także na tle porównania ich treści z przepisami Kodeksu wyborczego, nie mieści się bowiem w zakreślonym w art. 82 § 1 k.wyb. zakresie przedmiotowym protestu wyborczego.

Co się zaś tyczy podnoszonego przez S. J. uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 231 k.k. wskazać należy, że zgodnie z art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. protest wyborczy może opierać się jedynie na zarzucie dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego (art. 248–251 k.k.), mającego dodatkowo wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów. Także w tym zakresie zarzuty rozpoznawanego protestu wykraczają zatem poza ramy przedmiotowe określone w art. 82 § 1 k.wyb.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r.
## I NSW 115/20

Teza:

**Sąd Najwyższy zauważa, że czynności konsula dotyczące wyborów nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokowania, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, wykonywanie czynności konsularnych państwa wysyłającego zależy od zgody państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi.**

**Stąd też stan doręczenia opóźnionego, na podstawie którego sformułowano w protestach zarzuty, nie stanowi efektu działań konsula RP ani naruszenia polskiego prawa lecz zagranicznego operatora świadczącego usługi pocztowe w obcej przestrzeni prawnej. Nie odnosi się do działań władz polskich, ani też nie dotyczy spraw, na które konsul polski miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją, wynikają bowiem z przyjętej praktyki i prawa państwa przyjmującego. Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez konsula RP swoich funkcji wyborczych. Kwalifikacja protestów przez Sąd Najwyższy z uwagi na fakt, że dotyczyły one zdarzenia w przestrzeni obcego państwa, których konsul RP nie mógł nadzorować ani organy Rzeczypospolitej Polskiej nie miały na nie wpływu, nie wyklucza możliwości skierowania przez składających protesty stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi tego państwa.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestów wyborczych: (…)

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 lipca 2020 r.

postanawia:

1. w zakresie zarzutów protestów dotyczących opóźnionego doręczenia pakietów wyborczych przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej za pośrednictwem zagranicznych operatorów pocztowych – **wydać opinię, że zarzuty protestów są bezzasadne,**
2. w pozostałym zakresie **pozostawić protesty bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Wyborcy w okręgach wyborczych ustanowionych za granicą złożyli protesty przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W protestach zarzucono m.in. naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego poprzez opóźnioną wysyłkę, a w konsekwencji przez opóźnione doręczenie za granicą pakietów wyborczych do wyborców wpisanych do spisu wyborców w wyborach na Prezydenta RP w 2020 r.

Składający protest, uprawnieni do głosowania korespondencyjnego za granicą otrzymali przesyłki zawierające pakiety wyborcze przesłane im przez właściwego konsula RP za pośrednictwem zagranicznego operatora pocztowego w czasie uniemożliwiającym im dochowanie terminu o którym mowa w art. 8 ust. 6 pkt 2 u.wyb. 2020, a do którego powinna zostać dostarczona do właściwego konsula koperta zwrotna. W ten sposób nie mogli zagłosować w wyborach prezydenckich.

W toku postępowania ustalono (na podstawie uzyskanych w poszczególnych sprawach informacji od konsulów RP oraz informacji uzyskanej w dniu 28 lipca 2020 r. od Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), że pakiety wyborcze do wyborców wpisanych do spisów wyborców w odpowiednich okręgach konsularnych w wyborach na Prezydenta RP, zostały nadane przez właściwe konsulaty lub wydziały konsularne ambasad RP w państwach przyjmujących za pośrednictwem lokalnych zagranicznych operatorów pocztowych w terminie i na warunkach wskazanych w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na mocy art. 129 ust. 2 w zw. z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (u.wyb.2020), a w zakresie nią nieuregulowanym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (k.wyb.) stosowane odpowiednio.

Materialnoprawne podstawy protestu wyborczego określone są w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., w myśl którego przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W zakresie wymogów proceduralnych należy natomiast wskazać, iż art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, iż wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Zarzuty składających protesty dotyczą czynności wyborczych konsulów polskich za granicą – w kilku różnych państwach przyjmujących. W zasadniczej części zarzuty są tożsame – dotyczą czynności opóźnionego wysłania i/lub opóźnionego doręczenia pakie-

tów wyborczych, przeznaczonych do oddania przez wyborców głosu w wyborach w ramach głosowania korespondencyjnego.

Sąd Najwyższy zauważa, że czynności konsula dotyczące wyborów nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokowania, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, wykonywanie czynności konsularnych państwa wysyłającego zależy od zgody państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi.

Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik) mająca zastosowanie do stosunków konsularnych z państwem, z którego jest składany protest (dotyczy to Hiszpanii, Norwegii, Kanady, Australii, Niemiec, Portugalii), o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak, zgodnie z jej art. 5 pkt „m" wykonywania innych funkcji konsularnych niż te przewidziane wprost w tym przepisie, o ile nie zakazują ich ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub ich wykonywaniu nie sprzeciwia się państwo przyjmujące.

W przypadku niektórych państw, należy poszukiwać podstaw prawnych dla wymienionych czynności w uregulowaniach dwustronnych umów międzynarodowych. I tak przykładowo:

Konwencja konsularna między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, sporządzona w Londynie dnia 23 lutego 1967 r. (Dz.U. 1971, nr 20, poz. 192) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składane były protesty, o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 38 ust. 1 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny jest uprawniony do wykonywania działalności określonej w niniejszej Konwencji. Może on ponadto wykonywać inne czynności, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem państwa przyjmującego bądź też że odnośnie tych czynności państwo to nie zgłasza sprzeciwu.".

Konwencja konsularna między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Republiką Francuską, podpisana w Paryżu dnia 20 lutego 1976 r. (Dz.U. z 1977, nr 19, poz. 76) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składane były protesty, podobnie o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 53 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny może wykonywać wszelkie inne funkcje powierzone mu przez Państwo wysyłające, których nie zakazują ustawy i inne przepisy Państwa przyjmującego lub którym Państwo to nie sprzeciwia się albo które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między obydwoma Państwami".

Konwencja konsularna między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki, podpisana w Warszawie dnia 31 maja 1972 r. (Dz.U. z 1973 r., nr 30, poz. 173) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składany jest protest, również o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 36 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny może wykonywać wszelkie inne funkcje konsularne zlecone mu przez Państwo wysyłające, jeżeli wykonywanie ich nie jest sprzeczne z ustawodawstwem Państwa przyjmującego".

Jak widać zbliżone co do swojego sensu uregulowanie wynika także z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik), której stosowanie w relacjach dwustronnych Polska – Francja, Polska – Wielka Brytania czy Polska – Stany Zjednoczone Ameryki podlega regułom wynikającym z jej art. 73.

W praktyce, zasadniczo dla wykonywania tych funkcji, niezależnie od tego czy ich podstawy normatywnej należy poszukiwać w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. czy w dwustronnych konwencjach konsularnych, wymagana jest zgoda państwa przyjmującego.

Stąd też, należy zauważyć, że nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu.

W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne dotyczące wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19), ograniczenia zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujących także na proces organizacji polskich wyborów za granicą. Konsul dokonując czynności wyborczych, w tym objętej protestem wysyłki pakietu wyborczego dokonuje czynności w świetle prawa polskiego (do zlecenia sporządzenia i wysyłki pakietu wyborczego zastosowanie znajduje art. 6 u.wyb.2020), korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnym (operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Należy zauważyć, że w świetle ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, o ile w zakresie głosowania korespondencyjnego w kraju ustawa przewiduje nie tylko wysłanie pakietu do wyborcy, ale także jego doręczenie i sposób doręczenia (co powoduje, że można by zarzucać naruszenie przepisów o doręczeniu, gdyby do niego nie doszło – zob. art. 5 u.wyb.2020), to w zakresie głosowania korespondencyjnego za granicą zagadnienie to nie zostało w ogóle uregulowane. Przyczyna takiego stanu rzeczy jest oczywista – system doręczeń za granicą pozostawał i pozostaje poza zakresem oddziaływania polskiego ustawodawcy. W ustawie uregulowana została jedynie kwestia wysłania pakietu do wyborcy przez konsula (art. 6 ust. 2 u.wyb.2020) – można by więc teoretycznie stwierdzić naruszenie przepisu o głosowaniu jedynie w sytuacji, gdyby konsul nie zalecił sporządzenia pakietu wyborczego dla wyborcy wpisanego w spisie wyborców i zgłoszonego w terminie co do zamiaru głosowania korespondencyjnego (art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 5, oraz art. 6 ust. 1 u.wyb.2020) lub gdyby konsul nie wysłał pakietu, bądź wysłał go po terminie przewidzianym w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Nie jest dopuszczalne jednak uwzględnienie protestu w sytuacji, gdy pakiet wyborczy został wysłany przez konsula w terminie, a nie doszedł lub doszedł w czasie uniemożliwiającym głosowanie korespondencyjne. W takiej sytuacji z perspektywy ustawowej brak przepisu, który mógł zostać naruszony.

W toku postępowania stwierdzono, że przesłanie przez konsulów RP pakietów wyborczych w sprawach objętych protestami nastąpiło każdorazowo w terminie i na warunkach określonych w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 – tj. nie później niż 6 dni przed dniem wyborów

pocztą nierejestrowaną lub w inny sposób (np. przesyłką rejestrowaną), jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie daje rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Fakt, że przesyłka dotarła z takim opóźnieniem, że niemożliwe było oddanie lub odesłanie koperty zwrotnej w terminie określonym w art. 8 ust. 6 u.wyb.2020 i oddanie głosu w wyborach, stanowiło wyłączny efekt działań lub zaniechań zagranicznego operatora pocztowego. Sytuacja taka miała miejsce pomimo rozwiązania ustawowego dotyczącego preferowania przesyłek nierejestrowanych, jako tych dostarczanych w szybszym terminie.

Stąd też stan doręczenia opóźnionego, na podstawie którego sformułowano w protestach zarzuty, nie stanowi efektu działań konsula RP ani naruszenia polskiego prawa, lecz zagranicznego operatora świadczącego usługi pocztowe w obcej przestrzeni prawnej. Nie odnosi się do działań władz polskich, ani też nie dotyczy spraw, na które konsul polski miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją, wynikają bowiem z przyjętej praktyki i prawa państwa przyjmującego. Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez konsula RP swoich funkcji wyborczych. Kwalifikacja protestów przez Sąd Najwyższy z uwagi na fakt, że dotyczyły one zdarzenia w przestrzeni obcego państwa, których konsul RP nie mógł nadzorować ani organy Rzeczpospolitej Polskiej nie miały na nie wpływu, nie wyklucza możliwości skierowania przez składających protesty stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi tego państwa.

Nieuzasadnione są także stawiane zarzuty stosowania „przezroczystych kopert", skoro do głosowania używano kopert na kartę zgodnych z wymogami określonymi w § 3 uchwały nr 182/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie określenia wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. Nie przedstawiono dowodów, iż stosowane koperty naruszały zasadę tajności wyborów.

Odnosząc się do zawartych w niektórych protestach zarzutów nierównego dostępu do mediów publicznych w trakcie kampanii wyborczej, należy podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazywano już wielokrotnie, iż ani działania podejmowane w trakcie kampanii wyborczej, ani takie, które mogły stanowić naruszenie ciszy wyborczej, nie stanowią przestępstwa przeciwko wyborom określonego m.in. w art. 249 pkt 2 k.k. Ze swej istoty odnoszą się one do okresu poprzedzającego dzień głosowania, a tym samym nie mają niezbędnego związku z czynnościami polegającymi na oddawaniu głosu w lokalu wyborczym, ani z ustalaniem wyników głosowania przez właściwe komisje wyborcze (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 20 lipca 2010 r., III SW 317/10; 10 czerwca 2015 r., III SW 36/15; 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15; 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15).

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że również zarzuty dotyczące sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat poszczególnych kandydatów nie mogą być w żadnym razie powiązane ze znamionami przestępstwa stypizowanego w art. 249 pkt 2 k.k. Audycje radiowe czy telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą bowiem zakłócać, utrudniać bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów, czyli po zakończeniu kampanii wyborczej.

Powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Całościowa analiza treści wniesionych protestów wyborczych prowadzi do wniosku, że nie wskazano

w nich przestępstwa określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, do jakiego miałoby dojść w związku z głosowaniem w wyborach prezydenckich, ani także żadnych przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, które miałby zostać naruszone.

Zarzuty podniesione przez wnoszących protesty nie wypełniają dyspozycji przepisu art. 82 § 1 k.wyb. Fakt, że pakiety wyborcze nie dotarły na czas do wnoszących, stosowanie kopert zgodnych z wymogami określonymi przez PKW, zarzuty dotyczące przebiegu kampanii wyborczej, jej relacjonowania w mediach czy źródeł jej finansowania, nie stanowią przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy postanowił, na podstawie art. 323 § 1 k.wyb., w zakresie zarzutów protestów dotyczących opóźnionego doręczenia pakietów wyborczych przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej za pośrednictwem zagranicznych operatorów pocztowych – wydać opinię, że zarzuty protestów są bezzasadne, a w pozostałym zakresie, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb., pozostawić protesty bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r.
## I NSW 139/20

Teza:

**Ograniczenie, polegające na tym, że wskazywany w zgłoszeniu chęci głosowania korespondencyjnego adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca jest wpisany do spisu wyborców nie znajduje podstawy w ustawie. Treść art. 5 u.wyb.2020 nie stanowiła podstawy do wprowadzenia takich ograniczeń, a ograniczenia praw obywatelskich mogą być ustanawiane tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Adam Redzik
SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego J. D. i innych

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w W., Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 lipca 2020 r.,

wyraża opinię, że:

1. **zarzuty podniesione w protestach J. D., I. M., M. S.-P., E. W.-C. i S. C. są niezasadne;**
2. **zarzuty podniesione w protestach M. C., M. P. i B. Ś. są zasadne, ale nie miały wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

Protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP), w związku z niedoręczeniem pakietu wyborczego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na piśmie wnieśli:

1. J. D. (15 lipca 2020 r.) zarzucając naruszenie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020) poprzez niedoręczenie wyborcy uprawnionemu do głosowania pakietu wyborczego, co doprowadziło do naruszenia art. 287 w zw. z art. 10 § 1 pkt 1 k.wyb. oraz art. 62 ust. 1 w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP);

2. I. M. (15 lipca 2020 r.); zarzucając niedostarczenie pakietu w terminie (14 lipca 2020 r.), a pakietu na 28 czerwca 2020 r. w ogóle, co uniemożliwiło jej głosowanie;
3. M. P. (14 lipca 2020 r.) zarzucając naruszenie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 poprzez niedoręczenie jej pakietu wyborczego w terminie umożliwiającym oddanie głosu, co doprowadziło do pozbawienia jej możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego;
4. B. Ś. (16 lipca 2020 r.); zarzucając naruszenie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 u.wyb.2020 poprzez niedoręczenie wyborcy uprawnionemu do głosowania pakietu wyborczego, co doprowadziło do naruszenia art. 287 w zw. z art. 10 § 1 pkt 1 k.wyb. oraz art. 62 ust. 1 w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP;
5. M. S.-P. (16 lipca 2020 r.); zarzucając naruszenie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 u.wyb.2020, co doprowadziło do naruszenia art. 287 w zw. z art. 10 § 1 pkt 1 k.wyb. oraz art. 62 ust. 1 w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP;
6. M. C. (16 lipca 2020 r.); zarzucając naruszenie art. 5 ust. 1 u.wyb.2020 poprzez niedoręczenie mu pakietu wyborczego, co doprowadziło do pozbawienia go możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego;
7. E. W.-C. (15 lipca 2020 r.); zarzucając naruszenie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 poprzez niedoręczenie jej pakietu wyborczego, co doprowadziło do pozbawienia jej możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego;
8. S. C. (15 lipca 2020 r.); zarzucając naruszenie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 poprzez niedoręczenie jej pakietu wyborczego, co doprowadziło do pozbawienia jej możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego (dalej: Wnoszący protesty).

W odniesieniu do protestu wyborczego J. D. Prokurator Generalny i Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW), w swoich stanowiskach wnieśli o pozostawienie go bez dalszego biegu. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. poinformował, że w tym samym dniu, w którym J. D. wystąpił o pakiet wyborczy w wyborach korespondencyjnych, wskutek złożenia przez siebie wniosku o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania, odebrał takie zaświadczenie z Urzędu Dzielnicy (…) m. W., co poświadczył własnoręcznym podpisem. Z uwagi na powyższą okoliczność Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. w swoim stanowisku wskazał, iż protest wyborczy J. D. jest bezzasadny. Sąd Najwyższy doręcza odpis postanowienia w niniejszej sprawie wraz uzasadnieniem Prokuratorowi Generalnemu, celem rozważenia podjęcia odpowiednich działań wobec J. D. w związku z ujawnionymi w toku postępowania okolicznościami.

W odniesieniu do protestu I. M., Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, a PKW wskazała, że odniesienie się do zarzutu wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego, do czego PKW nie jest uprawniona. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. wskazał, że protest wyborczy jest bezprzedmiotowy, gdyż pakiet wyborczy na I turę głosowania dostarczono do skrzynki I. M. 22 czerwca o godz. 17:03, a na II turę głosowania 6 lipca 2020 r. o godz. 12:20, na dowód czego załączył kserokopię pisma Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta C. z 22 lipca 2020 r. (…).

W przypadku protestu M. P., Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu, a PKW wyraziła opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne. Okręgowa Komisja Wyborcza we W., prawidłowo zawiadomiona, nie zajęła stanowiska w sprawie.

W odniesieniu do protestu wyborczego B. Ś. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu, a PKW wskazała, że odniesienie się do zarzutu wymagało-

by przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego, do czego PKW nie jest uprawniona. Z kolei Okręgowa Komisja Wyborcza w K. wniosła o oddalenie protestu wyborczego B. Ś.

W przypadku protestu M. S.-P. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu, PKW prawidłowo zawiadomiona, nie zajęła stanowiska w sprawie. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. W swoim stanowisku zwrócił uwagę, że M. S.-P. zgłoszenia dokonała jako osoba podlegająca izolacji – w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego oświadczyła, iż jest i będzie przebywać w dniu wyborów na kwarantannie, w izolacji lub izolacji w warunkach domowych. W ustawie z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020) oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 czerwca 2020 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym (Dz.U. 2020, poz. 1037; dalej: rozporządzenie) ustalony został szczególny tryb dostarczania pakietów wyborczych dla wyborców pozostających w izolacji. W przypadku zgłoszenia głosowania korespondencyjnego przez wyborcę nieobjętego kwarantanną doręczenie pakietu wyborczego przesłanego za pośrednictwem operatora wyznaczonego dokonywane jest przez zespół złożony z co najmniej dwóch pracowników operatora wyznaczonego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy. Po doręczeniu pakietu do skrzynki za pakiet odpowiada użytkownik skrzynki. Natomiast w przypadku wyborcy, który podlega w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, otrzymuje on pakiet wyborczy do drzwi lokalu, którego adres został wskazany w tym zgłoszeniu. Przekazując pakiet wyborczy operator zawiadamia wyborcę o przybyciu oraz umieszcza pakiet wyborczy przy drzwiach, oczekując na jego odbiór nie dłużej niż 3 minuty. Jeżeli pakiet wyborczy nie został odebrany przez wyborcę od operatora wyznaczonego, operator wyznaczony zabiera pakiet wyborczy i odnotowuje na karcie doręczeń datę podjętej próby doręczenia pakietu wyborczego i przyczynę jego niedoręczenia (zob. § 3 rozporządzenia). Operator podjął próbę dostarczenia Wnoszącej protest pakietu wyborczego 22 czerwca 2020 r., ale pakiet nie został doręczony bowiem „nikt nie wyszedł", co wynika z notatki sporządzonej na wykazie doręczeń, 28 czerwca 2020 r. tj. w dniu głosowania, przesyłka (pakiet wyborczy) została przekazana do obwodu głosowania.

W przypadku protestu M. C. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu, a PKW wskazała, że odniesienie się do zarzutu wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego, do czego PKW nie jest uprawniona. Okręgowa Komisja Wyborcza nr (…) w W. wniosła o uznanie protestu za bezzasadny, a Urząd Miasta (…) W. poinformował, że pakiet został przekazany Poczcie P. do doręczenia Wnoszącemu protest.

W odniesieniu do protestów wyborczych E. W.-C. i S. C., Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie ich bez dalszego biegu, a PKW prawidłowo zawiadomiona, nie zajęła stanowiska w sprawie. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. wskazał, że protesty te są bezprzedmiotowe, gdyż pakiet wyborczy dla E. W.-C. został dostarczony pod wskazany adres 7 lipca 2020 r. o godz. 9:35, a dla S. C. 7 lipca 2020 r. o godz. 9:34, na dowód czego załączył do swojego stanowiska kserokopię pisma Pierwszego Wiceprezydenta Miasta K. z 27 lipca 2020 r. (... – ten sam znak dla obojga Wnoszących protest).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. W przypadku wyborów, których dotyczy protest, jest to ustawa

z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w czerwcu 2020 r., w związku z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.wyb.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW.

Zasady te określono w art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz – w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP – w przepisach szczególnych art. 321–323 k.wyb.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Z protestów wyborczych M. P., B. Ś. i M. C. wynika, że prawidłowo zgłosili oni zamiar głosowania korespondencyjnego, a mimo to nie otrzymali określonego przepisami pakietu wyborczego, co uniemożliwiło im wzięcie udziału w wyborach poprzez oddanie ważnego głosu. Czyni to analizowane protesty zasadne, gdyż w ten sposób naruszono konstytucyjnie i ustawowo zagwarantowane czynne prawo wyborcze obywatela (art. 10 k.wyb.). Kwestia ta jest uregulowana w art. 5 ust. 1 u.wyb.2020, zgodnie z którym: „Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy, nie później niż 5 dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy. Wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, który zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosił w okresie od 12 dnia przed dniem wyborów, otrzymuje pakiet wyborczy nie później niż 2 dni przed dniem wyborów". Należy jednak uznać, że nie wykazano, iż te przypadki naruszenia prawa wyborczego miały wpływ na ostateczny wynik wyborów, w sytuacji gdy różnica głosów pomiędzy kandydatami wyniosła 422 385. W przypadku M. C. – oświadczył on, że nie otrzymał pakietu wyborczego, zaś Okręgowa Komisja Wyborcza nr (…) w W. oraz Urząd Miasta (…) W. nie były w stanie potwierdzić, że pakiet ten odebrał, a jedynie, że został przygotowany i nadany. W przypadku M. P. i B. Ś. doszło do sytuacji, która – mimo iż była zgodna z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, co potwierdza pismo PKW z 5 czerwca 2020 r., znak (…) – to mogła istotnie utrudnić wyborcom skorzystanie z czynnego prawa wyborczego. Chodzi tu o przyjęcie, że nie istnieje możliwość wysyłki pakietu wyborczego poza obszar gminy innej niż ta, na terenie której dana osoba była w spisie wyborców. Ograniczenie, polegające na tym, że wskazywany w zgłoszeniu chęci głosowania korespondencyjnego adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca jest wpisany do spisu wyborców, w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy, nie znajduje podstawy w ustawie. Treść art. 5 u.wyb.2020 nie stanowiła podstawy do wprowadzenia

takich ograniczeń wobec ww. Wnoszących protesty, a ograniczenia praw obywatelskich mogą być ustanawiane tylko w ustawie (zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Tym samym doszło do naruszenia art. 5 u.wyb.2020.

W przypadku protestu J. D. należy zauważyć, że w tym samym dniu, w którym wystąpił o pakiet wyborczy w wyborach korespondencyjnych, wskutek złożenia przez siebie wniosku o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania, odebrał takie zaświadczenie z Urzędu Dzielnicy (…) m. (…) W., co poświadczył własnoręcznym podpisem. Tym samym pakiet wyborczy nie mógł mu zostać doręczony.

W odniesieniu do protestu I. M., jako że w toku postępowania ujawniono, iż pakiet wyborczy dostarczono do skrzynki Wnoszącej Protest, I. M. nie została pozbawiona możliwości głosowania, a tym samym praw wyborczych.

Protest M. S.-P. dotyczy nieotrzymania określonego przepisami pakietu wyborczego wyłącznie w I turze. W świetle okoliczności ujawnionych w toku niniejszego postępowania, M. S.-P. nie została pozbawiona możliwości głosowania, a tym samym praw wyborczych.

Protesty E. W.-C. i S. C. dotyczą nieotrzymania określonego przepisami pakietu wyborczego wyłącznie w II turze. Z uwagi na okoliczności ujawnione w toku postępowania, E. W.-C. i S. C. nie zostali pozbawieni możliwości głosowania, a tym samym praw wyborczych.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r.

## I NSW 353/20

Tezy:

**1. Sytuacja, w której wyborcy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oczekują na oddanie głosu nie oznacza, że głosowanie się nie zakończyło i cisza wyborcza powinna zostać przedłużona. Chociaż w art. 107 k.wyb. mowa o dniu głosowania, a nie zakończeniu głosowania (jak w art. 115 k.wyb.), to jednak przewidziany w nim zakaz kończy się z chwilą zamknięcia lokali wyborczych, a ta następuje z momentem zakończenia głosowania.**

**2. Całokształt procedury wyborczej – nie tylko sam akt głosowania czy ustalania wyniku wyborów – badany jest przy ocenie ważności wyboru Prezydenta RP. Orzekając w tym przedmiocie, Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP i ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., a więc nieobjęte protestami wyborczymi (w szczególności naruszenia przepisów Konstytucji RP), rzutowały na ważność wyboru.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Adam Redzik (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego M. M. B.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 29 lipca 2020 r.

1. wydaje opinię, że **zarzut naruszenia art. 107 Kodeksu wyborczego jest niezasadny**;
2. w pozostałej części **pozostawia protest bez dalszego biegu**.

## UZASADNIENIE

I.

M. M. B. (dalej: Wnoszący protest) 16 lipca 2020 r. wniósł protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP, w którym sformułował zarzuty naruszenia w czasie kampanii wyborczej art. 127 ust. 1, art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, art. 90 § 1, art. 126, art. 326 § 2, art. 327 k.wyb. oraz popełnienia przestępstw z art. 231, art. 250, art. 250a § 2 k.k. Wnoszący sformułował również zarzut nielegalności wyborów ze względu na ich niekonstytucyjny termin i zarzut dotyczący braku przedłużenia przez PKW ciszy wyborczej 12 lipca 2020 r. (art. 107 k.wyb.). Następnie wskazał, że wymienione naruszenia miały bezpośredni wpływ

na zachowania milionów wyborców i wniósł o podjęcie uchwały o stwierdzeniu nieważności wyboru Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r.

W uzasadnieniu Wnoszący protest podniósł m.in., że wybory zarządzone na 28 czerwca 2020 r. w fundamentalny sposób naruszyły zasadę równości kandydatów i przedstawił okoliczności na poparcie tej tezy.

II.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że wniesiony protest nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego i w związku z tym powinien pozostać bez dalszego biegu.

Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że zarzut dotyczący nieprzedłużenia przez PKW ciszy wyborczej 12 lipca 2020 r. jest niezasadny oraz o pozostawienie protestu bez dalszego biegu w pozostałej części.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo wniesienia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. W przypadku wyborów, których dotyczy protest, jest to ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979). Ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w czerwcu 2020 r., w związku z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.wyb.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW.

Według art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być 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 lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Postępowanie z protestu wyborczego ma więc na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19).

Z kolei art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Stosownie do art. 322 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb. Przepis ten odsyła do treści całego art. 321 k.wyb., a zatem do wszystkich jego jednostek redakcyjnych, czyli również do przytoczonego § 3 (zob. np. postanowienie Sądu Najwyż-

szego z 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15). Natomiast zgodnie z art. 323 k.wyb., w wyniku merytorycznego rozpoznania protestu Sąd Najwyższy wydaje opinię zawierającą ustalenia co do zasadności zarzutów protestu.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących ciszy wyborczej (art. 107 k.wyb.), Sąd Najwyższy wskazuje, że zgodnie z art. 107 § 1 k.wyb., w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione. Ponadto art. 115 k.wyb. stanowi, że na 24 godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania. Zakaz ten stosuje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast zgodnie z art. 39 § 4 k.wyb., o godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili mogą głosować tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania. Wobec powyższego sytuacja, w której wyborcy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oczekują na oddanie głosu nie oznacza, że głosowanie się nie zakończyło i cisza wyborcza powinna zostać przedłużona. Chociaż w art. 107 k.wyb. mowa o dniu głosowania, a nie zakończeniu głosowania (jak w art. 115 k.wyb.), to jednak przewidziany w nim zakaz kończy się z chwilą zamknięcia lokali wyborczych, a ta następuje z momentem zakończenia głosowania (zob. F. Rymarz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 107 k.wyb.*, [w:] K. W. Czaplicki i in. (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018). Zarzut ten jest zatem niezasadny.

W odniesieniu do zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 250 k.k. (Kto, przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5), Sąd Najwyższy stwierdza, że opisane przez Wnoszącego protest działania – niezależnie od ich oceny – nie mogą wypełniać znamion wskazanego przestępstwa. Nie były one bowiem realizowane przemocą, przy użyciu groźby bezprawnej lub przez nadużycie stosunku zależności. W związku z tym Sąd Najwyższy nie może przejść do oceny zasadności podniesionego zarzutu – nie jest to zarzut, o którym mowa w art. 82 § 1 k.wyb. Podobnie sąd Najwyższy ocenia zarzut popełnienia przestępstwa z art. 250a § 2 k.k., gdyż „składane samorządom obietnice w postaci «czeków»" nie mogą być uznane za „korzyść majątkową lub osobistą udzielaną osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób". Samorządy nie są bowiem osobami uprawnionymi do głosowania.

W zakresie pozostałych zarzutów Sąd Najwyższy wskazuje, że wniesiony protest nie spełnia wymogów formalnych umożliwiających jego merytoryczne rozpatrzenie (art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.), gdyż nie sformułowano w nim zarzutu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, ani naruszenia konkretnych przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów. Protest wykracza więc poza granice podstaw protestu zakreślone w art. 82 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 8 listopada 2005 r., III SW 145/05; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19). Sąd Najwyższy wielokrotnie i od wielu lat wskazywał, że podstawę pro-

testu wyborczego stanowi tylko naruszenie przepisów dotyczących głosowania i ustalenia wyników wyborów i podkreśla, że chodzi o ścisłe i konkretne regulacje Kodeksu wyborczego dotyczące głosowania w lokalu wyborczym i ustalania wyników głosowania przez właściwe komisje (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 3 marca 2011 r., III SW 64/11; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14; 10 czerwca 2015 r., III SW 36/15; 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19). Stwierdził też, że przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów można traktować tylko jako przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

W ocenie Sądu Najwyższego zakres okoliczności badanych w postępowaniu z protestu wyborczego nie jest tożsamy z zakresem okoliczności branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy w toku badania ważności wyboru Prezydenta RP przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie. Zakres ten jest węższy, a kognicja Sądu Najwyższego ograniczona. W postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia protestu nie podlegają badaniu wszelkie możliwe naruszenia prawa dokonane przez kogokolwiek od chwili ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do chwili ogłoszenia uchwały PKW o wyniku wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lipca 2010 r., III SW 94/10). Należy zwrócić uwagę na art. 322 § 2 k.wyb., który stanowi, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW. Prawo wniesienia takiej skargi przysługuje np. pełnomocnikom wyborczym na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego (art. 326 § 4 k.wyb.).

W opinii Sądu Najwyższego całokształt procedury wyborczej – nie tylko sam akt głosowania czy ustalania wyniku wyborów – badany jest przy ocenie ważności wyboru Prezydenta RP (zob. np. P. Czarny, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, pkt 4; B. Szczurowski, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, nb. 11). Orzekając w tym przedmiocie, Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP i ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., a więc nieobjęte protestami wyborczymi (w szczególności naruszenia przepisów Konstytucji RP), rzutowały na ważność wyboru.

Z tego względu, na podstawie art. 322 § 1 i art. 323 § 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 oraz w zw. z art. 321 § 3 i art. 82 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r.

## I NSW 2786/20

Teza:

**Pomimo że przepis 82 § 1 pkt 2 k.wyb. stanowi o naruszeniach przepisów „kodeksu", a więc Kodeksu wyborczego, należy uznać, iż objęte protestem mogą być naruszenia przepisów znajdujących się w innych aktach prawnych różnego rzędu, pod warunkiem, że dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik
SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego E. G.-B.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 lipca 2020 r.

postanawia:

**1) jest zasadny w zakresie zarzutów:**
   **a. nieumieszczenia nazwiska wnoszącej protest w spisie wyborców w okręgu konsularnym konsula RP w L. w związku z głosowaniem w dniu 28 czerwca 2020 r.,**
   **b. umieszczenia nazwiska wnoszącej protest w dwóch spisach wyborców w okręgu konsularnym konsula RP w L., tj. w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) i w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w związku z głosowaniem w dniu 12 lipca 2020 r.,**
   **c. wysłania wnoszącej protest dwóch pakietów wyborczych w związku z głosowaniem korespondencyjnym w dniu 12 lipca 2020 r. i uznać, że w tym zakresie naruszenia przepisów nie miały wpływu na wynik wyborów,**
**2) nie jest zasadny w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

E. G.-B. 16 lipca 2020 r. złożyła protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej za pośrednictwem Konsula RP w L.

Wnosząca protest, jako podstawę swoich działań powołała art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 i art. 82 k.wyb. oraz art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, zarzucając naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych

na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 979; dalej: u.wyb.2020) poprzez niedoręczenie jej pakietu wyborczego w dniu, który umożliwiałby odesłanie go na czas, co doprowadziło do pozbawienia jej możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego, a ponadto miało wpływ na wynik wyborów.

Wnosząca protest podniosła, że poza naruszeniem art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 dodatkowo miały miejsce inne naruszenia stanowiące umyślne taktyki uniemożliwiające wyborcom bezpieczne i skuteczne oddanie głosu podczas wyborów, które następnie przedstawiła. Wskazała, że nie została zarejestrowana w I turze wyborów prezydenckich i w rezultacie nie mogła oddać głosu pomimo tego, że podjęła próbę rejestracji 16 czerwca 2020 r., czyli w terminie, w którym można było się rejestrować, poprzez wysłanie emaila z odpowiednimi informacjami do Konsulatu RP w L. Zaznaczyła, że zdecydowała się na wysłanie emaila, gdyż system rejestracji elektronicznej nie działał. W rezultacie nie otrzymała pakietu wyborczego, przez co zdaniem wnoszącej protest, odebrano jej możliwość oddania głosu w I turze wyborów prezydenckich. Jak dalej podniosła, zaniechanie jej zarejestrowania naruszyło zasadę równości oraz powszechności wyborów prezydenckich. Ponadto podkreśliła, że nie otrzymała żadnej informacji od Ambasady, ani Konsulatu RP w L. o powodzeniu lub niepowodzeniu rejestracji do II tury wyborów, ani też żadnego wyjaśnienia dlaczego nie została zarejestrowana do I tury.

Następnie E. G.-B. wskazała, że ponowiła próbę rejestracji do II tury wyborów i tym razem pakiet wyborczy otrzymała, ale dopiero 7 lipca, czyli na 4 niepełne dni robocze przed dniem wyborów. Zaznaczyła, że jest osobą pracującą, ma intensywną i odpowiedzialną pracę oraz inne obowiązki i, gdyby nie pomoc życzliwych osób, nie miałaby możliwości odesłania pakietu wyborczego na czas. Podkreśliła również, że z uwagi na koronawirusa, przesyłki pocztowe nie zawsze docierają na czas. Jak podniosła dalej, Konsulat RP tym bardziej powinien był wysyłać pakiety wyborcze z dużo większym wyprzedzeniem, na okoliczność opóźnień oraz okoliczności własne wyborców, takie jak nieobecność w dniu otrzymania pakietu wyborczego pod adresem zamieszkania oraz obowiązki codzienne, aby wyborca miał czas na wypełnienie, odesłanie i aby miał pewność, że oddany głos dotrze do Konsulatu na czas. Zdaniem E. G.-B. powyższa sytuacja w sposób oczywisty naruszyła art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

Wnosząca protest kolejno wskazała, że w wyniku rejestracji do II tury wyborów otrzymała dwa pakiety wyborcze w tym samym momencie. Gdyby oba odesłała (z obawy że jeden nie dojdzie) jej głos mógłby zostać niezaliczony. Dalej podkreśliła, że Konsulat RP wprowadził ją w błąd i popełnił wykroczenie, nie stosując się do regulaminu wyborczego przesyłając jej dwa pakiety.

E. G.-B. podniosła następnie, że sposób przeprowadzenia wyborów prezydenckich podważa ich przymiot tajności poprzez sam fakt przymusu załączenia razem z kopertą z głosem danych osobowych w tym imienia, nazwiska, numeru PESEL oraz własnoręcznego podpisu.

Ponadto dodała, że wyborcom przyznano zaledwie 1 dzień na rejestrację do II tury wyborów, co stanowi jej zdaniem „absurdalnie krótki termin" na taką czynność. Dodatkowo podkreśliła, że nie poinformowano wyborców w wystarczająco skuteczny sposób o tak krótkim terminie na rejestrację, wskazując że dowiedziała się o terminie przez przypadek, z automatycznej odpowiedzi z Konsulatu RP, gdyż akurat tego dnia wysłała do Konsulatu RP email – na niecałe 7 godzin przed zakończeniem rejestracji.

Następnie podniosła, że wobec odebrania jej możliwości wzięcia udziału w I turze wyborów, a także wobec obserwacji praktyk stosowanych przez Konsulat RP m.in. wymienionych powyżej, w tym nierejestrowania wyborców do głosowania, przesyłanie pakietów wyborczych w dowolnych terminach oraz przesyłanie zbyt wielu pakietów wyborczych, ma powody by sądzić, iż praktyki te miały na celu uniemożliwienie i utrudnienie wyborcy oddania głosu.

Na koniec wskazała, że ma powody, by podejrzewać, iż jej głos w I turze mógł być wykorzystany nie przez nią. Wobec tego, wniosła o przeprowadzenie przez Sąd dochodzenia, czy pomimo że nie zagłosowała w I turze, jej głos został oddany.

Wnosząca protest jako dowody na zasadność podniesionego zarzutu załączyła: wiadomość email nr 1: prośba emailem o rejestrację w pierwszej turze wyborów; wiadomość email nr 2: prośba emailem o rejestrację w drugiej turze wyborów; wiadomość email nr 3: email w sprawie nieotrzymania pakietu wyborczego do drugiej tury wyborów w akceptowalnym terminie; kopię „Instrukcji głosowania korespondencyjnego" załączonej w pakiecie wyborczym do głosowania korespondencyjnego; wiadomość email nr 4: kopia automatycznej odpowiedzi email od Konsulatu RP z 29 czerwca 2020 r.; wiadomość email nr 5: kopia emaila do Konsulatu z zażaleniem w sprawie nieotrzymania pakietu wyborczego w I turze wyborów oraz automatyczna odpowiedź z Konsulatu RP informująca, że jedynie tego właśnie dnia – 29 czerwca 2020 r. można się rejestrować do II tury wyborów, a także zdjęcia kopert zawierających otrzymane pakiety wyborcze wraz ze stemplami pocztowymi oraz zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju.

Odnosząc się do okoliczności podniesionych w proteście Konsul RP w L. potwierdził, że E. G.-B. wpisana była do spisu wyborców dwukrotnie: w spisie OKW nr (…) w L. oraz w OKW (…) w L. Wskazał, że nie głosowała w lokalu wyborczym w okręgu konsularnym Konsula RP w L. (brak możliwości głosowania osobistego). Jak dalej podniósł, wnosząca protest pomimo wysłania w formie elektronicznej 16 czerwca 2020 r. wniosku o dopisanie do spisu wyborców nie została ujęta w spisie, najprawdopodobniej w wyniku przeoczenia tego wniosku. Nadto dodał, że w wyniku pomyłki operatora wprowadzającego wnioski do systemu eWybory, E. G.-B. w dniach 1 oraz 2 lipca 2020 r. została dwukrotnie wpisana do spisu wyborców prowadzonego przez Konsula RP w L. – do dwóch różnych OKW. Zgodnie z obowiązującymi przepisami na terenie l-ego okręgu konsularnego możliwe było głosowanie wyłącznie w formie korespondencyjnej, z wysyłką pakietu wyborczego na adres zamieszkania za granicą. Pakiety wyborcze dla E. G.-B. zostały przekazane brytyjskiemu operatorowi pocztowemu z zachowaniem ustawowego terminu – w II turze – 4 lipca 2020 r. Jednocześnie poinformował, że we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych podjęto czynności analizujące zaistniałą sytuację, aby wyeliminować podobne zdarzenia w przyszłości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniesiony protest wyborczy okazał się zasadny w zakresie trzech z czterech uchybień, które zostały opisane w jego uzasadnieniu, a uznane za niezależne zarzuty. W pozostałej części, tj. jednego zarzutu protest ten jest niezasadny.

Należy przede wszystkim wskazać, iż z mocy art. 129 Konstytucji RP prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP przysługuje wyborcy, jednakże na zasadach określonych w ustawie.

Materialnoprawne podstawy protestu wyborczego określone są w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., w myśl którego przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub

wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W zakresie kwestii proceduralnych należy natomiast wskazać, iż według art. 15 ust. 2 u.wyb.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą, a według art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Wobec treści art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. nie ulega wątpliwości, że w drodze protestu wyborczego mogą być kwestionowane naruszenia przepisów, jednakże wyłącznie przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Pomimo iż przepis stanowi o naruszeniach przepisów „kodeksu", a więc Kodeksu wyborczego, należy uznać, iż objęte protestem mogą być naruszenia przepisów znajdujących się w innych aktach prawnych różnego rzędu, pod warunkiem, że dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Nie sposób bowiem znaleźć uzasadnienia dla wykluczenia możliwości podniesienia naruszenia przepisów innej ustawy, która reguluje w kompleksowy sposób określone zagadnienie związane z głosowaniem, np. sposób głosowania korespondencyjnego w u.wyb.2020, w sytuacji gdy dopuszczalne jest podniesienie naruszeń przepisów zawartych w Kodeksie wyborczym o tym samym charakterze, tyle że dotyczących głosowania w lokalach wyborczych. Dopuszczalność podnoszenia naruszeń przepisów dotyczy także regulacji zawartych w aktach prawnych niższego rzędu, tj. w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy, skoro skutki wynikające z tych naruszeń mogą być tak samo doniosłe jak naruszeń przepisów samej ustawy. Co do regulacji o randze konstytucyjnej, dopuszczalność podniesienia naruszeń ustawy zasadniczej w proteście wyborczym związana jest z charakterem naruszanego przepisu – o ile określony przepis Konstytucji RP dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, możliwe jest podniesienie naruszenia tego przepisu w proteście wyborczym. Tytułem przykładu takimi przepisami są art. 127 ust. 4–6 Konstytucji RP. Uregulowania kodeksowe wniesienia protestu nie przewidują natomiast uprawnienia do kwestionowania przez wyborcę samych tylko rozwiązań zawartych w przepisach obowiązującego prawa, niezależnie od ich rangi, pozwalając jedynie na ocenę podniesionego w zarzucie uchybienia w kontekście treści tych przepisów. Zważywszy na obowiązek powołania dowodów na potwierdzenie podniesionych zarzutów, za dopuszczalne należy uznać jedynie zarzuty skonkretyzowane do ściśle określonych zdarzeń stanowiące naruszenia, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 1 lub 2 k.wyb.

Należy stwierdzić, iż okoliczności będące podstawą wniesienia protestu w niniejszej sprawie nie nasuwały zastrzeżeń od strony dowodowej – wnosząca protest prócz opisania tych okoliczności powołała na ich potwierdzenie odpowiednie dowody, a nadto okoliczności te zostały potwierdzone przez konsula RP w L.

W tym stanie Sąd Najwyższy stwierdził zasadność chronologicznie pierwszego z podniesionych uchybień, tj. nieumieszczenia wnoszącej protest na liście wyborców na głosowanie w wyborach prezydenckich, które odbyło się w dniu 28 czerwca 2020 r. Zgodnie bowiem z art. 26 § 1 k.wyb., osoby, którym przysługuje prawo wybierania, wpisuje się do spisu wyborców, przy czym z art. 35 § 1 k.wyb. wynika, że wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty lub w przypadku obywateli Unii Europej-

skiej niebędących obywatelami polskimi posiadający ważny paszport lub inny dokument stwierdzający tożsamość wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula. Podstawa wpisu zawarta jest w art. 35 § 2 k.wyb. Zgodnie z udowodnionymi twierdzeniami skarżącej, przedstawiła ona w swoim wniosku o wpis do spisu wyborców wszystkie niezbędne informacje i pomimo takiego stanu rzeczy nie została do tego spisu wpisana w związku z głosowaniem w pierwszej turze wyborów prezydenckich, co zostało potwierdzone przez konsula RP w L. Bezprzedmiotowe w takim stanie rzeczy jest przeprowadzanie postępowania w kwestii „wykorzystania głosu" wnoszącej protest w pierwszej turze, gdyż fakt nieumieszczenia jej w spisie wyborców eliminował w ogóle możliwość oddania głosu.

Wniesiony protest okazał się również częściowo zasadny w zakresie uchybień dotyczących drugiej tury wyborów mającej miejsce w dniu 12 lipca 2020 r. Jak wynika z twierdzeń wnoszącej protest, potwierdzonych stanowiskiem konsula, została wpisana tym razem do dwóch spisów wyborców, jednego w OKW nr (…) w L. oraz drugiego w OKW (…) w L. Taki stan rzeczy jest niezgodny z art. 26 § 2 k.wyb., według którego wyborca może być wpisany do jednego spisu wyborców. Uchybienie tej regulacji jest więc oczywiste.

Za wadliwość należało uznać również kolejną z podniesionych w proteście okoliczności, związaną z wysłaniem wnoszącej protest dwóch pakietów wyborczych umożliwiających głosowanie korespondencyjne. Należy przy tym zaznaczyć, że był to jedyny sposób głosowania dopuszczalny na terenie Wielkiej Brytanii, co było związane z obowiązującymi tam regulacjami dotyczącymi stanu zagrożenia epidemicznego. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, co przy uwzględnieniu tego, że wyborca może być umieszczony tylko w jednym spisie wyborców oznacza możliwość wysłania tylko jednego pakietu wyborczego umożliwiającego głosowanie korespondencyjne. Wysłanie dwóch pakietów stanowiło zatem naruszenie tego przepisu, będące naruszeniem pochodnym wcześniej wskazanego naruszenia art. 26 § 2 k.wyb.

Wyżej wymienione uchybienia, zważywszy na fakt, że dotyczą jednego wyborcy, a więc jednego potencjalnego głosu w wyborach, nie miały wpływu na wynik wyborów. W pierwszej turze oddany ewentualnie głos nie spowodowałby zmiany w zakresie ustalenia wyników głosowania, w drugiej zaś w rezultacie stwierdzonych uchybień nie doszło do dwukrotnego oddania głosu, gdyż jak podnosi wnosząca protest, pomimo otrzymania dwóch pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego, odesłała tylko jeden.

Sąd Najwyższy nie podzielił natomiast stanowiska wnoszącej protest w zakresie, w jakim upatrywała ona naruszenia przepisów dotyczących głosowania w związku z niedoręczeniem jej pakietu wyborczego w terminie umożliwiającym odesłanie go do konsula w celu skutecznego oddania głosu w dniu 12 lipca 2020 r.

Nie doszło bowiem w tym zakresie do naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Z przepisu tego wynika, że konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, z zastrzeżeniem ustępu 3 tego przepisu, pocztą nierejestrowaną. Należy podkreślić, że powołany przepis nie reguluje w ogóle kwestii doręczenia pakietu wyborczego za granicą, w przeciwieństwie do regulacji dotyczącej doręczenia pakietu wyborczego w kraju (zob. np. art. 5 ust. 3, 5 i 6 u.wyb.2020). Takie rozwiązanie nie jest przypadkowe, gdyż jedynie na terenie kraju państwo w sposób weryfikowalny i kontrolowalny może uregulować zasady doręczenia, m.in. przesyłek zawierających pakietu wyborcze. Oczywiste

jest więc, że w sytuacji braku doręczenia takiego pakietu w kraju można zarzucić naruszenie przepisów dotyczących wysłania pakietu (gdyby do wysłania nie doszło lub doszło z uchybieniem terminu), jak i przepisów dotyczących doręczenia pakietu wyborczego.

Co do głosowania korespondencyjnego za granicą, w sytuacji uregulowania w ustawie jedynie kwestii wysłania pakietu wyborczego przez konsula można zarzucić wyłącznie naruszenie przepisów dotyczących tego wysłania, dowodząc, że do niego nie doszło, albo doszło z uchybieniem ustawowego terminu. Wnosząca protest nic takiego jednak nie podnosi, zresztą z posiadanych przez Sąd Najwyższy informacji wynika, że nie miało miejsce wysłanie pakietu wyborczego przez konsula z uchybieniem terminu z art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Wywody wnoszącej protest w zakresie obowiązku wysłania przez konsula pakietu wyborczego znacznie wcześniej aniżeli wynika to z art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nie znajdują uzasadnienia w tym przepisie. Co do kwestii doręczenia pakietu wyborczego za granicą, jak już wskazano, ustawa nie reguluje zasad jego doręczenia. Wynika to z faktu, że państwo polskie nie ma wpływu na kwestie doręczenia za granicą – nie ma możliwości zapewnienia odpowiedniej sprawności tego doręczenia, jak również kontroli procesu doręczania, zważywszy na różnorodne warunki, w jakich doręczenie odbywa się w różnych krajach, także związane z zagrożeniem epidemicznym oraz różnymi środkami, jakich różne państwa używają do zwalczania epidemii na swoim terytorium.

Trzeba także zauważyć, że czynności konsula dotyczące wyborów nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokowania, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, ich wykonywanie zależy od zgody na takie czynności konsularne ze strony państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie państwa wysyłającego. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. Konwencja konsularna między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, sporządzona w L. dnia 23 lutego 1967 r. (Dz.U. z 1971 r., nr 20, poz. 192) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składany jest protest, o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina, nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 38 ust. 1 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny jest uprawniony do wykonywania działalności określonej w niniejszej Konwencji. Może on ponadto wykonywać inne czynności, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem państwa przyjmującego bądź też że odnośnie tych czynności państwo to nie zgłasza sprzeciwu". Zbliżone co do tego sensu uregulowanie wynika także z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik), której stosowanie w relacjach dwustronnych polsko-brytyjskich podlega regułom wynikającym z jej art. 73. W praktyce zasadniczo dla wykonywania tych funkcji wymagana jest zgoda państwa przyjmującego.

Stąd też należy mieć w polu widzenia fakt, że nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu. W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi

na zagrożenie epidemiczne dot. wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19), ograniczenia dotyczące zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujących także na proces organizacji polskich wyborów za granicą. Konsul dokonując czynności wyborczych, w tym np. wysyłki pakietu wyborczego lub zaświadczenia o prawie do głosowania dokonuje czynności w świetle prawa polskiego (do wydania zaświadczenia o prawie do głosowania zastosowanie znajduje § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. z 2017 r., poz. 1130), korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnego (operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Powyższe względy prowadzą do wniosku, że podejmując decyzję o głosowaniu za granicą, wyborca musi liczyć się z utrudnieniami w realizowaniu swoich uprawnień, przy czym w żadnym razie takich utrudnień nie można łączyć z pozbawieniem prawa głosowania, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Każdy obywatel polski, także zamieszkały za granicą miał zagwarantowane w wyborach prezydenckich prawo do głosowania, niemniej jeżeli chciał je realizować za granicą, musiał uwzględniać ograniczone możliwości państwa polskiego w zorganizowaniu głosowania za granicą względem sposobu głosowania w kraju. Nie ulega natomiast wątpliwości, że sam fakt zamieszkania czy przebywania za granicą nie skutkował pozbawieniem czynnego prawa wyborczego osoby posiadającej czynne prawo wyborcze i chcącej z niego skorzystać. Ubocznie można tylko wskazać, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwo nie ma także prawnomiędzynarodowego obowiązku przeprowadzania wyborów za granicą (zob. wyrok z 15 marca 2012 r. w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, sygn. 42202/07).

Uwzględniając powyższe, stosownie do treści art. 323 § 2 k.wyb. należało wyrazić opinię jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 29 lipca 2020 r.

## I NSW 5855/20

Teza:

**Konstytucyjne prawa obywateli polskich obowiązują także za granicą, ale mniejszy jest zakres pozytywnych obowiązków państwa polskiego w zapewnieniu ochrony tych praw za granicą niż na terytorium polskim. Z oczywistych względów państwo polskie ma obiektywnie mniejsze możliwości zapewnienia realizacji praw obywatelskich za granicą, skoro działa na terytoriach pod jurysdykcją państw obcych, a jego reprezentacja sprowadza się do ambasad i konsulatów, które muszą działać we współpracy z miejscową administracją i w zgodzie z miejscowym prawem mogącym stać w kolizji z prawem polskim. W przypadku praw wyborczych państwo polskie ma obowiązek postarać się stworzyć obywatelom minimalną możliwość głosowania za granicą – czy to w lokalu, czy to korespondencyjnie – w ramach istniejących ambasad i konsulatów. Państwo polskie nie może jednak ponosić odpowiedzialności za naruszenia praw i wolności obywatelskich spowodowane działaniami bądź zaniechaniami władz państwa obcego albo podmiotów prywatnych działających na terytorium tego ostatniego.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego P. R.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że protest był zasadny, ale stwierdzone naruszenie prawa nie miało wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

W dniu 14 lipca 2020 r. P. R. wniósł za pośrednictwem Konsula RP w K. do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyboru A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu protestu podniósł zarzut, że doręczony mu pakiet wyborczy do głosowania korespondencyjnego nie zawierał karty do głosowania, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979).

W odpowiedzi na protest Konsul RP w K. stwierdził, że jest on bezzasadny. Konsul wskazał, że pakiet wyborczy został wysłany do P. R. 2 lipca 2020 r., a doręczony został

w dniu 9 lipca 2020 r. Protestujący nie poinformował konsula o jakichkolwiek nieprawidłowościach. Jednocześnie jednak konsul zwrócił uwagę, że pakiety wyborcze były przygotowywane przez członków obwodowej komisji wyborczej nr (…) w T., a nie przez urzędników Konsulatu RP w K.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy zważyć, czy protest wyborczy jest dopuszczalny, skoro odnosi się do sytuacji, która miała miejsce w K., czyli na terytorium znajdującym się poza jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej.

Czynne prawo wyborcze jest konstytucyjnym prawem podmiotowym (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP), podobnie jako uprawnienie do złożenia protestu przeciwko ważności wyborów (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Do obu praw odnosi się zatem art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji korzysta ten, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej.

Władztwo państwa nad jednostką ma wymiar terytorialny i personalny.

Władztwo terytorialne obejmuje wszystkich ludzi, którzy fizycznie przebywają na terenie podlegającym jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej – nie tylko obywateli polskich, ale również cudzoziemców. W tym zakresie prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji RP przysługują co do zasady także cudzoziemcom znajdującym się pod jurysdykcją państwa polskiego – z wyłączeniem praw politycznych zastrzeżonych dla obywateli polskich. Władztwo personalne odnosi się zaś do obywateli polskich przebywających poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo ma zatem obowiązek troszczyć się o prawa i wolności wszystkich, którzy pozostają pod jego władztwem terytorialnym lub personalnym, a więc nie tylko osób przebywających na jego terytorium, ale także obywateli przebywających za granicą. W szczególności dotyczy to stworzenia warunków przez konsulów i ambasadorów do oddania głosu w wyborach prezydenckich i parlamentarnych (M. Florczak-Wątor, uwaga z nb. 39 do art. 37, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016 – Legalis). Obowiązek ten koresponduje z konstytucyjnym nakazem udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym (art. 6 ust. 2 Konstytucji RP). Możliwość udziału w wyborach sprzyja bowiem pielęgnowaniu więzi Polonii z ojczyzną. Za prezentowaną wykładnią przemawia też uniwersalny charakter praw człowieka, których źródłem jest godność ludzka (art. 30 Konstytucji RP). Z natury rzeczy więc prawa i wolności przysługują człowiekowi niezależnie od tego, w jakim miejscu się znajduje.

Konstytucyjne prawa obywateli polskich obowiązują zatem także za granicą, ale mniejszy jest zakres pozytywnych obowiązków państwa polskiego w zapewnieniu ochrony tych praw za granicą niż na terytorium polskim. Z oczywistych względów państwo polskie ma obiektywnie mniejsze możliwości zapewnienia realizacji praw obywatelskich za granicą, skoro działa na terytoriach pod jurysdykcją państw obcych, a jego reprezentacja sprowadza się do ambasad i konsulatów, które muszą działać we współpracy z miejscową administracją i w zgodzie z miejscowym prawem mogącym stać w kolizji z prawem polskim. W przypadku praw wyborczych państwo polskie ma obowiązek postarać się stworzyć obywatelom minimalną możliwość głosowania za granicą – czy to w lokalu, czy to korespondencyjnie – w ramach istniejących ambasad i konsulatów. Państwo polskie nie może jednak ponosić odpowiedzialności za naruszenia praw i wolności obywatelskich spowodowane działaniami bądź zaniechaniami władz państwa obcego albo podmiotów prywatnych działających na terytorium tego ostatniego.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy należy zaznaczyć, że konsul wywiązał się z obowiązku wysłania pakietu do głosowania korespondencyjnego w odpowiednim terminie. Pakiet jednak – jak twierdzi sam protestujący – był niepełny, bo nie zawierał karty do głosowania. Choć konsul uznał protest za bezzasadny, to jednocześnie przyznał, że za przygotowanie pakietu odpowiadała obwodowa komisja wyborcza nr (…) w T. – nie mógł więc mieć pewności, że pakiet wyborczy był kompletny. Jak się wydaje, informacji na ten temat nie mogłaby dostarczyć również wspomniana komisja wyborcza, trudno byłoby jej bowiem ponad wszelką wątpliwość ustalić, czy już wysłany pakiet do głosowania korespondencyjnego był kompletny. W tym kontekście Sąd Najwyższy uznaje oświadczenie protestującego za fakt niezaprzeczony, a zatem milcząco przyznany (*per analogiam* z art. 230 k.p.c.). Co prawda, w prawie procesowym obowiązuje zasada, że ciężar udowodnienia twierdzenia spoczywa na tym, kto wywodzi z niego skutki prawne (*ei incumbit probatio, qui dicit, non ei, qui qui negat*), ale z drugiej strony istnieje również zasada, która nakazuje traktować milczenie strony bądź uczestnika postępowania co do określonego twierdzenia przeciwnika jako przyznanie jego prawdziwości (*tacens consentit, si contradicendo impedire poterat*). W konsekwencji zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy czerwcowej należy uznać za zasadny.

Naruszenie to z uwagi na jednostkowy charakter nie miało jednak wpływu na wynik wyborów. Nie można się tu zgodzić z twierdzeniem protestującego o „bardzo dużym wpływie" tego naruszenia na wynik wyborów, o czym miałyby świadczyć doniesienia medialne wskazujące na częste przypadki niedoręczenia pakietów. Doniesienia medialne były jednak w tym względzie nieścisłe – jak wynika z publicznie dostępnych danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wyborcom przebywającym za granicą rozesłano około 480 000 pakietów do głosowania korespondencyjnego, z czego 83% (398 400) wróciło do Polski i zostało doliczonych do ogólnej puli głosów. Jedynie 17% (81 600) pakietów nie zostało odesłanych z powrotem, przy czym tylko w części przypadków przyczyną było ich niedoręczenie do adresata lub inne nieprawidłowości – nawet jeśliby jednak uznać, że we wszystkich 81 600 przypadkach doszło do naruszenia prawa, to nadal nie miałoby ono wpływu na wynik wyborów, skoro różnica między kandydatami wyniosła 422 385 głosów.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 323 § 1 Kodeksu wyborczego orzekł, jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r.

## I NSW 84/20

Tezy:

**1. Podstawą protestu wyborczego nie mogą być zarzuty o charakterze abstrakcyjnym, odnoszące się do bliżej niesprecyzowanych czynów i innych zdarzeń. Zarzut popełnienia przestępstwa musi dotyczyć czynów konkretnych osób, które to czyny powinny być jasno określone za pomocą kryteriów przestrzenno-czasowych. Tym samym ogólne przytoczenie określonych praktyk ze wskazaniem, że mogą one wypełniać znamiona niektórych przestępstw, bez bliższego wskazania czasu, miejsca oraz osób, które miałaby się ich dopuścić, w żadnej mierze nie spełnia choćby minimalnych wymogów stawianych protestowi wyborczemu.**

**2. Wyborcy podejmują decyzje w oparciu o różnorodne przesłanki. W ramach ich wolności mieści się m.in. wybór dotyczący źródeł, z których czerpią informacje o rzeczywistości społecznej i politycznej. Fakt, iż wyborcy decydują się na korzystanie z danego źródła informacji, nawet w świetle podnoszonych wątpliwości co do jego rzetelności, nie może być uważany za równoznaczny z manipulacją. Przeciwnie, wybór źródła informacji *ex definitione* jest wyborem, który naturalnie pociąga za sobą określone konsekwencje, niemniej jednak, jeśli jest on swobodnie dokonany, nie można twierdzić, że jego konsekwencje są sprzeczne z wolą wyborcy. Przyjęcie odmiennego założenia byłoby w istocie formą paternalizmu odmawiającą przymiotu racjonalności wyborcom podejmującym decyzje krytycznie oceniane przez wnoszących protest, a w ten sposób ograniczeniem jednego z podstawowych praw człowieka – prawa do wolności myśli, stanowiącego kamień węgielny społeczeństwa demokratycznego.**

**3. Przedmiotem protestu wyborczego nie może być ocena zgodności z Konstytucją RP przyjętych rozwiązań normatywnych, nieprawidłowości w procesie legislacyjnym, czy też niezgodnych z Konstytucją RP działań organów państwa.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak
SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

w sprawie z protestów wyborczych K. S. i innych

przeciwko wyborowi Prezydenta RP

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 30 lipca 2020 r.

**pozostawia protesty bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

K. S. pismem z 15 lipca 2020 r. wniósł protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta RP w 2020 r. Wnoszący protest zarzucił naruszenie art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, art. 90 § 1, art. 126 § 1, art. 132 § 5, art. 287, art. 326 oraz art. 327 k.wyb. (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.), z uwagi na naruszenie zasady równości, w tym poprzez różny czas trwania kampanii wyborczej kandydatów („dłuższa kampania urzędującego Prezydenta"), różny sposób traktowania kandydatów przez media publiczne i promowanie urzędującego Prezydenta RP („dobrej prezentacji urzędującego Prezydenta towarzyszyło rażąco negatywne przedstawienie kandydata R. T."), agitację członków RM za kandydaturą urzędującego Prezydenta RP, a także nielegalne finansowanie kampanii wyborczej urzędującego Prezydenta RP.

Ponadto wnoszący protest podniósł, że zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zachowanie „członków rządu (a także innych osób i instytucji zależnych od władzy wykonawczej)" wypełniało znamiona przestępstw określonych w art. 250, art. 250a § 2 oraz art. 231 § 1 k.k.

Następnie do Sądu Najwyższego wpłynęło 4085 protestów wyborczych, w których podniesione zostały analogiczne zarzuty. W 205 protestach wyborczych zawarto wniosek o wyłączenie sędziów zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Protesty wyborcze zawierające wniosek o wyłączenie sędziów połączone zostały do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą I NSW 183/20. Wnioski o wyłączenie Sąd Najwyższy rozpoznał 30 lipca 2020 r. W dalszej kolejności wszystkie wskazane wyżej protesty wyborcze połączone zostały do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą I NSW 84/20.

W części protestów wyborczych podniesione dodatkowo zostały zarzuty dotyczące rozsyłania przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wiadomości tekstowych w trakcie obowiązywania ciszy wyborczej, a także niekonstytucyjności terminu wyborów, nieprawidłowości związanych z procesem legislacyjnym, w szczególności zmianami w prawie wyborczym w okresie krótszym aniżeli sześć miesięcy przed wyborami, niezgodności ustaw lub aktów wykonawczych z Konstytucją RP, jak również niezgodnych z Konstytucją RP działań organów państwa.

W odpowiedzi na protest, pismem z 20 lipca 2020 r., PG wniósł o pozostanie protestu bez dalszego biegu. W opinii PG protest wyborczy nie spełnia warunków określonych w art. 321 § 3 k.wyb. Opisane przez wnoszącego protest działania nie dotyczą żadnych konkretnych zdarzeń, które mogłyby odnosić się w jakikolwiek sposób do przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Sformułowane przez wnoszącego protest hipotezy mają charakter ogólny, abstrakcyjny i nie pozostają w związku z przesłankami, na które wskazuje art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.

Analogicznie, w opinii PG, abstrakcyjny charakter posiadają okoliczności, które w ocenie wnoszącego protest, wypełniają znamiona przestępstw określonych w art. 250 oraz 250a § 2 k.k. i dodatkowo nie spełniają znamion przestępstw określonych w tych przepisach. Ponadto wnoszący protest nie wskazał, że miały one wpływ na wynik wyborów.

Prokurator Generalny podkreślił również, że podniesiona przez wnoszącego protest kwestia ewentualnego zaistnienia przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. nie mieści się w katalogu wskazanym w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb.

W odpowiedzi na protest, pismem z 21 lipca 2020 r., PKW wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych. Państwowa

Komisja Wyborcza podkreśliła przy tym, że niedopuszczalne jest kwestionowanie w trybie protestu wyborczego regulacji ustawowych. W kwestii tej stanowisko może zająć wyłącznie TK. Podobnie, w opinii PKW, w trybie protestu wyborczego nie może być kwestionowane wykonywanie ustawowych zadań przez konstytucyjne organy państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z normą art. 1 ust. 1 u.wyb.2020 (Dz.U. 2020, poz. 979), wskazana ustawa określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do treści art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Zgodnie z normami art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2).

Wnoszący protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 321 § 3 k.wyb.). Nieprzedstawienie lub niewskazanie dowodów jest uchybieniem formalnym protestu wyborczego, które skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu (art. 322 k.wyb.).

Stosownie do powyższego warunkiem *sine qua non* protestu wyborczego jest wskazanie takiego naruszenia norm zakodowanych we wskazanych aktach prawnych, które miało wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów (Kodeks karny) ewentualnie naruszenia norm dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mającego wpływ na wynik wyborów (Kodeks wyborczy).

W protestach wyborczych skarżący podnieśli w pierwszej kolejności zarzut naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym", a także stanowiącego jego ustawowy odpowiednik art. 287 k.wyb.: „Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym". W szczególności wnoszący protest podnieśli zarzut naruszenia zasady równości. W ich ocenie „na zasadę równości wyborów należy spojrzeć z jak najszerszej perspektywy – «jako na równe traktowanie przez procedury wyborcze wszystkich swoich kandydatów komitetów wyborczych oraz jako na równość szans wyborczych» (…). Łączy się to najczęściej z zasadą wolnych wyborów. Nie ulega jednak wątpliwości, iż zasadę równości należy odnosić nie tylko do sposobu głosowania, ale do wszystkich etapów procesu wyborczego, w tym do prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej". W ten sposób wnoszący protest wykroczyli jednak poza jego normatywne granice, w ramach których nie mieszczą się hipotetyczne naruszenia innych aniżeli głosowanie, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów, etapów procesu wyborczego.

Powyższe bynajmniej nie oznacza, że finansowanie kampanii wyborczej nie podlega żadnej kontroli. Zasady finansowania kampanii wyborczej oraz procedury kontrolne zostały szczegółowo uregulowane w dziale I, rozdziale 15. k.wyb. (art. 125 i n.). W szczególności należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził odrębny (inny niż protest wyborczy) środek prawny umożliwiający dokonanie przez Sąd Najwyższy oceny prawidłowości

postępowania organów, którym ustawodawca przyznał kompetencje kontrolne w zakresie finansowania kampanii wyborczej (zob. art. 145 § 1 k.wyb.).

Z podniesionych przez wnoszących protest zarzutów wynika, że do naruszenia zasady równości doszło z uwagi na różny czas trwania kampanii wyborczej kandydatów oraz odmienny sposób traktowania kandydatów przez media publiczne, w szczególności przez T. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości wyborów z uwagi na zróżnicowaną długość trwania kampanii wyborczej, zważyć należy, że faktyczna różnica była wynikiem przyjętych przez ustawodawcę przepisów w związku z koniecznością przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w czasie epidemii oraz decyzji podejmowanych przez osoby tworzące komitety wyborcze. Podkreślić bowiem należy, że komitet wyborczy kandydata, który otrzymał w głosowaniu ponownym mniejszą liczbę głosów, mógł zostać utworzony w związku z wyborami zarządzonymi na 10 maja 2020 r. i wówczas czas trwania kampanii wyborczej byłby taki sam, jak w przypadku komitetu, który z tej możliwości skorzystał. Opisana więc w proteście wyborczym sytuacja zaistniała w związku z wprowadzonymi rozwiązaniami ustawowymi, które jednakże nie mogą być kwestionowane w trybie protestu wyborczego oraz decyzjami podjętymi przez osoby tworzące komitet wyborczy w związku z wyborami zarządzonymi na 28 czerwca 2020 r.

Zdaniem wnoszących protest do naruszenia zasady równości doszło również z uwagi na „jaskrawe" naruszenie art. 326 § 2 k.wyb., gdyż „oprócz audycji wyborczych opracowanych przez komitet wyborczy A. D. mieszczących się w limitach określonych w § 1 tegoż przepisu [poprawnie – § 2], T. wyemitowała dziesiątki, jeśli nie setki godzin własnych informacji bezkrytycznie promujących urzędującego Prezydenta, a jednocześnie (w podobnej ilości) materiałów krytycznych (żeby nie użyć sformułowania „szkalujących") kandydata T.". Ponownie jednak wnoszący protest nie wskazali jaki, ich zdaniem, związek miała niewłaściwa realizacja misji przez telewizję publiczną z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mającym wpływ na wynik wyborów. Ogólne powołanie się na określone zachowanie milionów wyborców i dokonany przez nich wybór nie może być samo z siebie, w ramach demokratycznego państwa prawnego, traktowane jako zarzut naruszenia norm Kodeksu wyborczego mającego wpływ na wynik wyborów. Nie można przy tym, w przypadku *de facto* kontestowania wyniku wyboru, bez wskazania dowodów uwiarygadniających naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mającego wpływ na wynik wyborów, sugerować zmanipulowania suwerena, którym zgodnie z przywołaną przez wnoszących protest normą konstytucyjną jest Naród. Zasady dyskursu prowadzonego w rzeczywistości demokratycznego państwa prawnego nakazują, jeśli nie szacunek, to z pewnością akceptację dla wyborów jednostek, które podejmują decyzje wyborcze odmienne od decyzji wnoszących protest, gdyż wszystkie mieszczą się zarówno w rzeczywistości prawnej, jak i aksjologicznej demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie zważyć należy, że art. 326 k.wyb., regulujący kwestie związane z kampanią wyborczą w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, ogranicza się do wprowadzenia gwarancji realizacji prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, łącznego ich czasu oraz skargi na podział czasu antenowego. Konsekwentnie Kodeks wyborczy nie ogranicza możliwości prowadzenia przez media działalności informacyjnej, w tym obejmującej aktywność publiczną każdego kandydata, również niezwiązaną z kandydowaniem w wyborach prezydenckich (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 lipca 2010 r., III SW 317/10; zob. również postanowienia Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15 i z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15).

Zważyć ponadto należy, że zgodnie z przepisem art. 111 § 1 k.wyb., jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914), materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia:

1. zakazu rozpowszechniania takich informacji;
2. przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
3. nakazania sprostowania takich informacji;
4. nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
5. nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone;
6. nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Kolejny podniesiony przez wnoszących protest zarzut dotyczy naruszenia art. 90 § 1 k.wyb. Zdaniem wnoszących protest kampanię wyborczą na rzecz A. D. prowadziły osoby niebędące członkami zarejestrowanego komitetu wyborczego tego kandydata. Z zarzutem tym bezpośrednio związany jest zarzut naruszenia art. 132 § 5 k.wyb., polegający w opinii wnoszących protest na braku reakcji ze strony komitetu wyborczego A. D., w szczególności braku protestu z jego strony „przeciwko prowadzonej przez urzędników państwowych (na wyłączny koszt Skarbu Państwa) akcji agitacyjnej na rzecz jego kandydatury", a także zarzut naruszenia art. 327 k.wyb., dotyczącego limitów wydatków na kampanię wyborczą. Ponownie jednak wnoszący protest nie wskazali, w jaki sposób ewentualne naruszenia Kodeksu wyborczego przekładają się na naruszenie tych jego przepisów, które dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Wnoszący protest podnieśli również zarzuty dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom. W ich ocenie działania i zachowania członków rządu, a także innych osób i instytucji zależnych od władzy wykonawczej wypełniały znamiona przestępstw określonych w art. 250 i 250a § 2 k.k. Stosownie do treści przepisu art. 250 k.k. karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 podlega ten, kto, przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania. Wskazany przepis jednoznacznie chroni wolność wyboru, z którą w systemie wyborczym immanentnie powiązana jest m.in. swoboda głosowania, rozumiana jako możliwość wyrażenia własnej decyzji wyborczej w akcie głosowania. Chroniąc wskazaną wolność, ustawodawca zdecydował się poddać penalizacji ograniczanie swobody głosowania przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej lub przez nadużycie stosunku zależności, należy bowiem podkreślić, że wywieranie wpływu na wyborców jest generalnie dozwolone i stanowi istotę oraz cel kampanii wyborczej. Z tego też względu podejmowane przez wyborców z własnej woli czynności, które wpłynąć mogą na ich decyzje wyborcze, jak np. zapoznawanie się z określonymi materiałami wyborczymi, audycjami, udział w spotkaniach wyborczych etc. mieszczą się w zakresie ich wolności wyboru. Ustawodawca penalizuje jedynie zachowania powodujące pozbawienie wyborcy swobody wyrażenia własnej decyzji wyborczej w akcie głosowania. Wskazane przez wnoszących protest zachowania nie mieszczą się w tych granicach.

W art. 250a § 2 k.k. stypizowano udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób. Podobnie, jak przestępstwo typizowane w art. 250 k.k., tak przestępstwo przekupstwa wyborczego wymaga działania w zamiarze bezpośrednim.

W sytuacji, gdy udzielenie korzyści za głosowanie ma miejsce przed głosowaniem, przez udzielenie korzyści rozumie się wynagrodzenie za deklarację oddania głosu w sposób uzgodniony z przekupującym. Naturalnie chodzić może o korzyść majątkową lub osobistą, tak dla samego głosującego, jak i innej osoby. Pomimo tak szerokiego ujęcia korzyści uznać należy, że żadne z opisanych przez wnoszących protest zachowań, nie wypełnia znamion czynu zabronionego z art. 250a § 2 k.k., w szczególności brak jest podstaw do uznania, że członkowie RM działali umyślnie, w zamiarze bezpośrednim, jak również nie można stwierdzić, że „zebrani skandujący imię premiera" stanowili podmioty czynu zabronionego.

Wskazać wreszcie należy, że podstawą protestu wyborczego nie mogą być zarzuty o charakterze abstrakcyjnym, odnoszące się do bliżej niesprecyzowanych czynów i innych zdarzeń. Zarzut popełnienia przestępstwa musi dotyczyć czynów konkretnych osób, które to czyny powinny być jasno określone za pomocą kryteriów przestrzenno-czasowych. Tym samym ogólne przytoczenie określonych praktyk ze wskazaniem, że mogą one wypełniać znamiona niektórych przestępstw, bez bliższego wskazania czasu, miejsca oraz osób, które miałaby się ich dopuścić, w żadnej mierze nie spełnia choćby minimalnych wymogów stawianych protestowi wyborczemu.

Ponadto pamiętać należy, że postępowanie z protestu wyborczego ma na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19). Wnoszący protest nie tylko nie przedstawili lub wskazali konkretnych dowodów na poparcie zarzutów popełnienia przestępstwa, lecz nawet nie określili, w jaki sposób zarzucane przestępstwa mogły wpłynąć na nieskrępowane skorzystanie z przysługujących im praw wyborczych.

Odnosząc się do podniesionego przez wnoszących protest zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 231 § k.k., wskazać należy, że przepis ten został zamieszczony poza rozdziałem XXXI Kodeksu wyborczego i jako nietypizujący przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w tym rozdziale, nie może stanowić podstawy protestu wyborczego.

Wniesione protesty wyborcze w powyższym zakresie uznać należy więc za kontestację niezadowalającego wnoszących protest wyniku wyboru Prezydenta RP. Jak wskazano wyżej, wyborcy podejmują decyzje w oparciu o różnorodne przesłanki. W ramach ich wolności mieści się m.in. wybór dotyczący źródeł, z których czerpią informacje o rzeczywistości społecznej i politycznej. Fakt, iż wyborcy decydują się na korzystanie z danego źródła informacji, nawet w świetle podnoszonych wątpliwości co do jego rzetelności, nie może być uważany za równoznaczny z manipulacją. Przeciwnie, wybór źródła informacji *ex definitione* jest wyborem, który naturalnie pociąga za sobą określone konsekwencje, niemniej jednak, jeśli jest on swobodnie dokonany, nie można twierdzić, że jego konsekwencje są sprzeczne z wolą wyborcy. Przyjęcie odmiennego założenia byłoby w istocie formą paternalizmu odmawiającą przymiotu racjonalności wyborcom podejmującym decyzje krytycznie oceniane przez wnoszących protest, a w ten sposób ograniczeniem jednego z podstawowych praw człowieka – prawa do wolności myśli, stanowiącego kamień węgielny społeczeństwa demokratycznego. Jak bowiem podkreślił ETPCz, wskazana wolność „jest jednym z fundamentów «społeczeństwa demokratycznego» w rozumieniu Konwencji. (…) Pluralizm, nierozerwalnie związany ze społeczeństwem demokratycznym, drogo okupiony przez wieki, zależy od niej" (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 25 maja 1993 r. w sprawie *Kokkinakis v. Grecja*, skarga 14307/88, par. 31).

Podobnie fakt, iż w wyborach bierze udział zgodnie z prawem kandydat ubiegający się o reelekcję, a zatem z racji pełnionych obowiązków zaangażowany w politykę i poddawany

każdego dnia różnorodnym ocenom w stopniu ponadprzeciętnym, oraz kandydat funkcjonujący w rzeczywistości politycznej na mniejszą skalę, jednakże również poddawany ocenie publicznej, nie może być traktowany sam przez się jako naruszenie zasady równości. Przyjęcie przeciwnego punktu widzenia prowadziłoby w istocie do absurdalnego wniosku, zgodnie z którym z biernego prawa wyborczego mogą korzystać jedynie osoby funkcjonujące w rzeczywistości publicznej, w szczególności politycznej, na porównywalnym poziomie i z porównywalną aktywnością. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w przywołanym postanowieniu z 20 lipca 2010 r. „kandydowanie na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej przez osobę pełniącą wysoki urząd w Państwie (np. Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, posła, senatora, Prezesa RM, ministra-członka RM, a nawet urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, który ubiega się o ponowny wybór, czyli drugą kadencję) nie jest zabronione. Przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie wymagają od kandydata na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej zrzeczenia się na czas trwania kampanii wyborczej innych funkcji publicznych. Kandydat, który pełni wysoki urząd publiczny w Państwie, jest w związku z tym częściej prezentowany w mediach niż kandydaci, którzy takich urzędów nie pełnią. Media publiczne i prywatne (prawa, radio, telewizja, inne media elektroniczne) mają prawo informować o działalności publicznej każdego kandydata, także poza sferą związaną z kandydowaniem w wyborach prezydenckich". W opinii Sądu Najwyższego pogląd ten zachowuje pełną aktualność również na gruncie Kodeksu wyborczego.

W części protestów podnoszony jest zarzut dotyczący rozsyłania przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wiadomości tekstowych w trakcie obowiązywania ciszy wyborczej. Część wnoszących protest wskazała, że w ten sposób określona grupa wyborców nakłaniana była do wzięcia udziału w wyborach. W pierwszym rzędzie zważyć należy, że zarzut ten wykracza poza granice protestu wyborczego określone w art. 82 § 1 k.wyb. Dodatkowo zauważyć należy, że treść informacji rozsyłanej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa dotyczyła dokonanej w stosunkowo krótkim czasie przed dniem ponownego głosowania zmiany rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczy, (Dz.U. 2020, poz. 1046 i 1207), w zakresie możliwości głosowania poza kolejnością osób szczególnie zagrożonych wirusem COVID-19. Komunikat w sprawie wskazanej nowelizacji rozporządzenia umieszczony był m.in. na stronie internetowej PKW, szeroko informowały o tym również media.

Zauważyć dodatkowo należy, że informacja rozsyłana przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie była adresowana do wybranej części obywateli. Otrzymali go wszyscy posiadacze telefonów komórkowych. Działanie to miało na celu poinformowanie wyborców o możliwości skorzystania ze wskazanych w treści wiadomości uprawnień lub o sytuacji, z którą mogą się spotkać po przybyciu do lokalu wyborczego. Nie można więc opisanej okoliczności traktować jako równoważnej z agitacją wyborczą. Zgodnie bowiem z art. 105 § 1 k.wyb. agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zniechęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego.

Część z wnoszących protest podnosi zarzut niekonstytucyjności terminu wyborów, nieprawidłowości związanych z procesem legislacyjnym, w szczególności zmianami w prawie wyborczym w okresie krótszym aniżeli sześć miesięcy przed wyborami, niezgodności ustaw lub aktów wykonawczych z Konstytucją RP, jak również niezgodnych z Konstytucją RP działań organów państwa. W zakresie tym wnoszący protest ponownie wykroczyli poza

granice podstaw określone w art. 82 § 1 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 8 listopada 2005 r., III SW 145/05; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19). Należy bowiem mieć na uwadze, że protest wyborczy został przez ustawodawcę zakreślony stosunkowo wąsko. Jak podkreślono wyżej wielokrotnie, przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mającego wpływ na wynik wyborów. Co więcej, Sąd Najwyższy w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że „jako «przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów» można traktować tylko przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi" (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15). Konsekwentnie nie każde naruszenie norm Kodeksu wyborczego lub Kodeksu karnego, może stanowić podstawę protestu wyborczego. Jak podkreślił ustrojodawca w przepisie art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. Przedmiotem protestu wyborczego nie może być więc ocena zgodności z Konstytucją RP przyjętych rozwiązań normatywnych, nieprawidłowości w procesie legislacyjnym, czy też niezgodnych z Konstytucją RP działań organów państwa. Naturalnie można krytycznie odnosić się do takiego ujęcia przez ustrojodawcę, a następnie przez ustawodawcę, zakresu protestu wyborczego, niemniej jednak nie można go negować.

Uznając powyższe, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie, wyraża pogląd, iż określony powyżej zakres protestu wyborczego nie przekłada się automatycznie na zakres okoliczności branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy podczas badania ważności wyboru Prezydenta RP w związku z podejmowaniem uchwały w tym przedmiocie. Zakres tych drugich jest szerszy. Orzekając o ważności wyboru Prezydenta RP Sąd Najwyższy realizuje bowiem kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP, a zatem ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., wyznaczającym zakres i podstawę protestu wyborczego, miały wpływ na ważność wyboru.

Zważywszy na wagę zarzutów, w części odnoszących się do podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko Sądu Najwyższego w powyższym zakresie, przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP, jest zasadne.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 322 § 1 w zw. z art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r.

## I NSW 134/20

Teza:

**Nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Marek Dobrowolski
SSN Adam Redzik

w sprawie z protestów wyborczych A. F., G. J. K., M. G., P. W., U. S., A. J., M. B., A. P.-M., G. D., K. Ł., T. R. J., M. P., D. Ż., S. Ś., M. J., P. D., A. H.-W., M. Ł. C., K. V., K. G., A. N.-P., W. P., M. Ł., M. G., M. S., T. S. D., M. D., M. D., J. M., D. F., B. K., T. K., D. K., I. L., K. G., C. C., M. K., A. B. O.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 lipca 2020 r.

postanawia:

1. **wyrazić opinię, że zarzut M. J. jest zasadny, bez wpływu na wynik wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;**
2. **wyrazić opinię, że zarzut A. J. jest zasadny, bez wpływu na wynik wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;**
3. **w zakresie zarzutów protestów dotyczących opóźnionego doręczenia pakietów wyborczych przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej za pośrednictwem zagranicznych operatorów pocztowych – wydać opinię, że zarzuty protestów są bezzasadne,**
4. **w pozostałym zakresie pozostawić protesty bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Składający protesty, będący wyborcami w okręgach wyborczych ustanowionych za granicą (w B., w M., w M., w P., w L., w H., w B., w M., w D., w L., w T., w L. A., w N. J., w A. A. i w B.), w terminie złożyli protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W protestach zarzucono naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r.

o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979; dalej: u.wyb.2020) poprzez opóźnione doręczenie pakietu wyborczego zawierającego kartę do głosowania, co uniemożliwiło im skorzystanie z czynnego prawa wyborczego. Przesyłki były doręczane przez wybranych operatorów pocztowych świadczących usługi w kraju, w którym przebywali wyborcy. Wnoszący protesty podnieśli nieprawidłowe działania ze strony poczty (ograniczenia związane z epidemią, wysokie koszty usługi), ale także i samych konsulów (zamknięty konsulat, wybór przesyłek nierejestrowanych), którzy ich zdaniem nie dochowali należytej staranności przy wyborze operatora pocztowego.

Zdaniem wnoszących protest, nieoddanie przez nich głosu w wyborach Prezydenta RP, które odbyły się 12 lipca 2020 r. miało wypływ na wynik wyborów. Wnoszący protest załączyli do protestów zaakceptowane wnioski o udział w głosowaniu korespondencyjnym przez właściwy organ administracji publicznej, odpowiedzialny za prowadzenie spisu wyborców a także dokumentację związaną z odbiorem pakietów wyborczych oraz zwrotną przesyłką, nadawaną przez wnoszących protesty na ich koszt.

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, wskazując, że konsul nie jest organem wyborczym, a zatem sformułowany przez wnoszących protesty zarzut nie odnosi się do naruszenia przepisów przez właściwy organ wyborczy.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) wskazała, że za przesłanie pakietów wyborczych za granicą odpowiedzialny był konsul. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, miał obowiązek wysłania pakietu wyborczego do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Konsul mógł przekazać pakiet wyborczy również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie dawał rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Z informacji od konsulów wynika, że pakiety zostały wysłane w terminie wskazanym w ustawie, a więc nie doszło do naruszenia procedury wyborczej. Niedoręczenie pakietów wyborczych lub doręczenie ich zbyt późno wynikało najczęściej z nieprawidłowej działalności operatorów pocztowych w poszczególnych państwach. PKW podkreśliła, że różnica między liczbą wyborców, do których wysłano pakiety wyborcze w kraju i za granicą (704 111), a liczbą otrzymanych przez obwodowe komisje wyborcze kopert zwrotnych (614 631) wyniosła 89 480, czyli znacznie mniej niż różnica pomiędzy kandydatami (422 385). PKW podkreśliła także, że nie wszyscy wyborcy odsyłają pakiety, część z nich świadomie rezygnuje z odesłania karty do głosowania lub nie może tego uczynić z przyczyn losowych. Jednocześnie nie można uznać, że są to wyłącznie wyborcy jednego z dwóch kandydatów, a nawet jeśli tak by było, to nie miałoby to wpływu na wynik wyborów. Nadto PKW zwróciła uwagę, że niedopuszczalne jest kwestionowanie regulacji ustawowych w trybie protestu wyborczego, gdyż w tej kwestii stanowisko może zająć wyłącznie Trybunał Konstytucyjny.

Minister Spraw Zagranicznych poinformował, że głosowanie 12 lipca 2020 r. przeprowadzono w 169 komisjach wyborczych. Łącznie do spisów wyborców prowadzonych przez konsulów zapisała się rekordowa liczba 524 884 (w I turze było to 373 929) wyborców. Zdecydowana większość wyborców skorzystała z możliwości głosowania korespondencyjnego. Ze względu na uwarunkowania epidemiczne w 20 krajach możliwe było wyłącznie głosowanie korespondencyjne, wśród nich znalazły się również te, w których zamieszkuje największa liczba obywateli polskich, m.in.: W. B., N., F., H., W., S. Z., K., I., T. i E. Przygotowanie głosowania korespondencyjnego dla tak dużej liczby wyborców stanowiło

bezprecedensowe wyzwanie dla urzędów konsularnych. Urzędy konsularne przygotowały i wysłały w II turze wyborów 480 262 pakiety wyborcze. Przygotowanie i wysyłka pakietów przed II turą wyborów zajęła 5 dni, tj. o dwa dni krócej niż przewiduje ustawowy termin. Podkreślono, że ta wielka praca została wykonana w czasie trwającej pandemii, często w krajach, które zostały nią dotknięte w stopniu wielokrotnie większym niż Polska. Wszystkie pakiety wyborcze we wszystkich okręgach konsularnych, w obu turach głosowania, zostały wysłane do wyborców (dostarczone do operatorów pocztowych/przewozowych) przez konsulów z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

W toku postępowania sądowego na podstawie uzyskanych w poszczególnych sprawach informacji od konsulów RP ustalono, że pakiety wyborcze do wyborców wpisanych do spisów wyborców w odpowiednich okręgach konsularnych w II turze wyborów na Prezydenta RP właściwe konsulaty lub wydziały konsularne ambasad RP w odpowiednich państwach przyjmujących nadały za pośrednictwem lokalnych zagranicznych operatorów pocztowych w terminie i na warunkach wskazanych w art. 6 ust. 2 u.wyb. 2020, tj. nie później niż na 6 dni przez terminem wyborów. Konsulowie wskazywali, że większość pakietów dotarła do wyborców w terminie umożliwiającym im odesłanie przesyłki z kartą do głosowania tak, by dotarła do konsulatu do dnia 12 lipca 2020 r.: konsul w B. wskazał, że wszystkie pakiety wyborcze zostały przekazane poczcie (…) 2 lipca 2020 r. – na 4 dni przed terminem ustawowym – i nadane na adres wskazany przez wyborcę przesyłką nierejestrowaną; konsul dodatkowo interweniował u dyrektora Poczty (…) w K. oraz w B. w celu nadania przesyłkom priorytetowego charakteru; konsul w T. nadał pakiety wyborcze 2 lipca 2020 r. przesyłkami nierejestrowanymi za pośrednictwem narodowego operatora pocztowego (…); konsul w M. wysłał pakiety wyborcze 2 lipca 2020 r. przesyłką priorytetową za pośrednictwem poczty (…), której doręczenie wynosi 1–4 dni; sporny pakiet nie został mu doręczony przez kuriera, mimo tego, że 11 lipca 2020 r. był obecny w konsulacie w godz. 8:00–19:30; konsul w H. przekazał przesyłki 3 lipca 2020 r. o godz. 22:00, a zwyczajowo list powinien dotrzeć w ciągu 1–2 dni; konsul w B. wskazał, że pakiety wyborcze wysłał 2 lipca 2020 r.; konsul w D. wyjaśnił, że pakiety wyborcze wysłał w dniu 4 lipca 2020 r. za potwierdzeniem odbioru, przesyłki zostały doręczone w ciągu 2 dni; konsul w L. wysłał pakiety wyborcze 2 lipca 2020 r. przesyłką nierejestrowaną; zgodnie z informacją poczty amerykańskiej, problemy z doręczeniem przesyłek występowały tylko na A.; konsul w L. wysłał przesyłkę z pakietem wyborczym przesyłką rejestrowaną 2 lipca 2020 r.; konsul w M. wyjaśnił, że przekazał pakiety wyborcze poczcie (…) 2 lipca 2020 r., pakietom nadano priorytetowy charakter; konsul w A. A. nadał przesyłki 3 lipca 2020 r., jednak zaznaczył, że utrudnienia w transporcie występowały w E. w związku z pandemią COVID-19 oraz zamieszkami, które spowodowały, że przez 3 kolejne dni punkty usługowe były zamknięte; konsul w L. wyjaśnił, że przesyłki zostały nadane w dniach 1–3 lipca 2020 r.; konsul w K. wyjaśnił, że przekazał pakiety 4 lipca 2020 r. rano; konsul w B. wysłał pakiety 2 lipca 2020 r. przesyłka rejestrowaną; konsul w N. J. wysłał pakiet przesyłką nierejestrowaną 1 lipca 2020 r.; konsul w P. stwierdził, że nie wysłał pakietu do wnoszącej protest M. J., konsul w B. w odpowiedzi na zarzuty A. J. potwierdził, że w B. nastąpiła zmiana numeracji obwodów wyborczych „Z tego powodu Wyborcy otrzymali (koperty zwrotne i karty do głosowania) z innymi numerami komisji niż te, do których się zgłaszali". W ocenie Konsula ww. błąd nie miał jednak wpływu na proces wyborczy".

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 w związku z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP 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. Czynne prawo wyborcze jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, do którego odnosi się art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji korzysta ten, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Z natury rzeczy więc prawa i wolności przysługują człowiekowi niezależnie od tego, w jakim miejscu się znajduje.

Konstytucyjne prawa obywateli polskich obowiązują zatem także za granicą, ale mniejszy jest zakres pozytywnych obowiązków państwa polskiego w zapewnieniu ochrony tych praw za granicą niż na terytorium polskim. Z oczywistych względów państwo polskie ma obiektywnie mniejsze możliwości zapewnienia realizacji praw obywatelskich za granicą, skoro działa na terytoriach pod jurysdykcją państw obcych, a jego reprezentacja sprowadza się do ambasad i konsulatów, które muszą działać we współpracy z miejscową administracją i w zgodzie z miejscowym prawem mogącym stać w kolizji z prawem polskim.

Czynności konsula dotyczące wyborów nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokowania, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, ich wykonywanie zależy od zgody na takie czynności konsularne ze strony państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie państwa wysyłającego. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik) mająca zastosowanie do stosunków konsularnych z państwem, z którego jest składany protest (dotyczy to H., N., K., A., N., P.), o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak, zgodnie z jej art. 5 pkt „m" wykonywania innych funkcji konsularnych niż te przewidziane wprost w tym przepisie, o ile nie zakazują ich ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub ich wykonywaniu nie sprzeciwia się państwo przyjmujące.

Zarzuty składających protest dotyczą czynności wyborczych konsula polskiego zagranicą – w kilku różnych państwach przyjmujących. Zarzuty są tożsame, co przesądziło o możliwości połączenia spraw – dotyczących czynności opóźnionego wysłania i / lub opóźnionego doręczenia pakietów wyborczych, przeznaczonych do oddania przez wyborców prawa głosu w ramach głosowania korespondencyjnego.

Sąd Najwyższy zauważa, że w przypadku niektórych państw, z których składane były połączone protesty, należy poszukiwać podstaw prawnych dla wymienionych czynności w uregulowaniach dwustronnych umów międzynarodowych. I tak przykładowo:

Konwencja konsularna między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, sporządzona w Londynie dnia 23 lutego

1967 r. (Dz.U. 1971, nr 20, poz. 192) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składane były protesty, o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 38 ust. 1 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny jest uprawniony do wykonywania działalności określonej w niniejszej Konwencji. Może on ponadto wykonywać inne czynności, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem państwa przyjmującego bądź też, że odnośnie tych czynności państwo to nie zgłasza sprzeciwu.”.

Konwencja konsularna między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Republiką Francuską, podpisana w Paryżu dnia 20 lutego 1976 r. (Dz.U. z 1977, nr 19, poz. 76) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składane były protesty, podobnie o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 53 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny może wykonywać wszelkie inne funkcje powierzone mu przez Państwo wysyłające, których nie zakazują ustawy i inne przepisy Państwa przyjmującego lub którym Państwo to nie sprzeciwia się albo które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między obydwoma Państwami.”.

Konwencja konsularna między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki, podpisana w Warszawie dnia 31 maja 1972 r. (Dz.U. z 1973 r., nr 30, poz. 173) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składany jest protest, również o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 36 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny może wykonywać wszelkie inne funkcje konsularne zlecone mu przez Państwo wysyłające, jeżeli wykonywanie ich nie jest sprzeczne z ustawodawstwem Państwa przyjmującego.”.

Konwencja konsularna między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Republiką Włoską podpisana w Rzymie dnia 9 listopada 1973 r (Dz.U. z 1977 r., nr 9 poz. 35) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składany jest protest, o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 16 ust. 1 tej konwencji stanowi, iż: „Kierownik urzędu konsularnego uprawniony jest do (…) l) dokonywania wszelkich innych czynności, do których upoważniło go Państwo wysyłające, pod warunkiem że nie są one sprzeczne z prawem Państwa przyjmującego.”. Zbliżone co do swojego sensu uregulowanie wynika także z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik), której stosowanie w relacjach dwustronnych polsko-włoskich podlega regułom wynikającym z jej art. 73. W praktyce zasadniczo dla wykonywania tych funkcji wymagana jest zgoda państwa przyjmującego.

Jak widać zbliżone co do swojego sensu uregulowanie wynika także z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz.U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik), której stosowanie w relacjach dwustronnych Polska–Francja, Polska–Wielka Brytania czy Polska–Stany Zjednoczone Ameryki podlega regułom wynikającym z jej art. 73.

W praktyce zasadniczo dla wykonywania tych funkcji, niezależnie od tego czy ich podstawy normatywnej należy poszukiwać w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. czy w dwustronnych konwencjach konsularnych, wymagana jest zgoda państwa przyjmującego.

Stąd też, należy zauważyć, że nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie.

Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu. W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne dot. wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19), ograniczenia dotyczące zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujących także na proces organizacji polskich wyborów za granicą. Konsul dokonując czynności wyborczych, w tym objętej protestem wysyłki pakietu wyborczego dokonuje czynności w świetle prawa polskiego (do zlecenia sporządzenia i wysyłki pakietu wyborczego zastosowanie znajduje art. 6 u.wyb.2020), korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnego (operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Należy zauważyć, że w świetle ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979), o ile w zakresie głosowania korespondencyjnego w kraju ustawa przewiduje nie tylko wysłanie pakietu do wyborcy, ale także jego doręczenie i sposób doręczenia (co powoduje, że można by zarzucać naruszenie przepisów o doręczeniu, gdyby do niego nie doszło – zob. art. 5 ustawy), to w zakresie głosowania korespondencyjnego za granicą zagadnienie to nie zostało w ogóle uregulowane. Przyczyna takiego stanu rzeczy jest oczywista – system doręczeń za granicą pozostawał i pozostaje poza zakresem oddziaływania polskiego ustawodawcy. W ustawie uregulowana została jedynie kwestia wysłania pakietu do wyborcy przez konsula (art. 6 ust. 2 ustawy) – można by więc teoretycznie stwierdzić naruszenie przepisu o głosowaniu jedynie w sytuacji, gdyby konsul nie zalecił sporządzenia pakietu wyborczego dla wyborcy wpisanego w spisie wyborców i zgłoszonego w terminie co do zamiaru głosowania korespondencyjnego (art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 5, oraz art. 6 ust. 1 u.wyb.2020) lub gdyby konsul nie wysłał pakietu, bądź wysłał go po terminie przewidzianym w art. 6 ust. 2. u.wyb.2020. Nie jest dopuszczalne natomiast uwzględnienie protestu w sytuacji, gdy pakiet wyborczy został wysłany przez konsula w terminie, a nie doszedł lub doszedł w czasie uniemożliwiającym głosowanie korespondencyjne. W takiej sytuacji z perspektywy ustawowej brak przepisu, który mógł zostać naruszony.

W toku postępowania stwierdzono, że przesłanie przez konsulów RP pakietów wyborczych w sprawach objętych protestami nastąpiło każdorazowo w terminie i na warunkach określonych w art. 6 ust. 2 ustawy – tj. nie później niż 6 dni przed dniem wyborów pocztą nierejestrowaną lub w inny sposób (np. przesyłki rejestrowanej), jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie daje rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Fakt, że przesyłka dotarła z takim opóźnieniem, że niemożliwe było oddanie lub odesłanie koperty zwrotnej w terminie określonym w art. 8 ust. 6 u.wyb.2020 i oddanie głosu w wyborach, stanowiło wyłączny efekt działań lub zaniechań zagranicznego operatora pocztowego. Sytuacja taka miała miejsce pomimo rozwiązania ustawowego dotyczącego preferowania przesyłek nierejestrowanych, jako tych dostarczanych w szybszym terminie.

Stąd też stan doręczenia opóźnionego pakietu, na podstawie którego sformułowano w proteście zarzuty, nie stanowi efektu działań konsula RP ani naruszenia polskiego prawa, lecz zagranicznego operatora świadczącego usługi pocztowe w obcej przestrzeni prawnej. Nie odnosi się do działań władz polskich ani też nie dotyczy spraw, na które konsul polski

miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją, wynikają bowiem z przyjętej praktyki i prawa państwa przyjmującego. Kwalifikacja protestu przez Sąd Najwyższy z uwagi na fakt, że dotyczył on zdarzenia w przestrzeni obcego państwa, których konsul RP nie mógł nadzorować ani organy Rzeczpospolitej Polskiej nie miały na nie wpływu, nie wyklucza możliwości skierowania przez składającego protest stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi tego państwa.

Powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszących protest nie wypełniają dyspozycji przepisu. Fakt, że pakiet wyborczy nie dotarł na czas do wnoszących protest nie stanowi przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania (przy czym należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 u.wyb.2020 przepis ten zyskuje odpowiednie zastosowanie do tej ustawy). Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez konsula RP swoich funkcji wyborczych.

W ocenie Sądu Najwyższego zasadny okazał się protest M. J. albowiem konsul w P. potwierdził, że wnoszącej skargę nie wysłano pakietu wyborczego, co było naruszeniem art. 6 ust. 2 i art. 1 ust. 2 u.wyb.2020.

Za zasadny uznany został także protest A. J., ponieważ konsul w B. przyznał, że w B. nastąpiła zmiana numeracji obwodów wyborczych i z tego powodu Wyborcy otrzymali (koperty zwrotne i karty do głosowania) z innymi numerami komisji niż te, do których się zgłaszali. Takie działanie stanowiło naruszenie art. 6 ust. 2 i art. 1 ust. 2 u.wyb.2020.

Pomimo tego, że Sąd Najwyższy uznał zarzuty M. J. i A. J. za zasadne, to wyraził opinię, że nie miały wpływu na wynik wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy podkreśla, że zarzuty dotyczące zgodności ustawy z Konstytucją, poszczególnych przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego tudzież wyłączenia głosowania osobistego na rzecz głosowania korespondencyjnego, nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. Powyższe zarzuty odnoszą się do zasad prawidłowej legislacji oraz zgodności uchwalanych ustaw z Konstytucją, które mogą być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w toku postępowania kontrolnego inicjowanego przez podmioty wskazane w art. 191 Konstytucji RP, w szczególności: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich. Postępowanie takie nie może być inicjowane w sprawach z protestów wyborczych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19). Zarzuty te nie mieszczą się w granicach wyznaczonych dla tego środka prawnego w Konstytucji oraz ustawach. Jak wskazano powyżej, podstawą przysługującego wyborcy prawa do wniesienia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta jest art. 129 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że protest można zgłosić przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz, że można to uczynić na zasadach określonych w ustawie. Analizując treść art. 129 ust. 2 Konstytucji należy zauważyć, że ustrojodawca nie uczynił materią protestu kwestii przeprowadzania wyborów a jedynie okoliczności ważności wyboru, w szczególności mające wpływ na prawidłowy przebieg głosowania, ustalania jego wyniku lub mające wpływ na jego wynik. Przyznane wyborcy prawo zgłoszenia protestu może się zatem odnosić jedynie do tych elementów procedury wyborczej, które dotyczą samego wyboru Prezydenta RP. Tak wyznaczone granice protestu wynikają wprost z faktycznych możliwości kontroli przez obywateli

przebiegu wyboru Prezydenta oraz realizacji czynnego prawa wyborczego. Jego podstawy nie mogą być zatem intepretowane w taki sposób, aby zamiast konstytucyjnej gwarancji dotyczącej realizowania jednego z praw obywatelskich, protest stał się w praktyce uniwersalnym środkiem prawnym do weryfikacji wszelkich działań dotyczących wyborów, podejmowanych przez upoważnione do tego organy władzy publicznej. Okoliczności szczególne, takie jak wprowadzenie ograniczeń w przemieszczaniu się w związku z wystąpieniem pandemii w kraju przyjmującym, nie zależą w żadnej mierze od władz państwa polskiego, które jako państwo wysyłające, jest zobligowane do respektowania prawa krajowego państwa przyjmującego oraz łączących Rzeczpospolitą Polską z krajami przyjmującymi umów międzynarodowych.

Nie ulega wątpliwości, że nie wszystkie pakiety zostały doręczone na czas. Jednak w toku postępowania Sąd Najwyższy ustalił, że osoby odpowiedzialne za wysyłkę pakietów dochowały należytej staranności zarówno w dochowaniu terminu wysyłki pakietu wyborczego jak i wyboru operatora pocztowego, który pakiety te miał doręczyć. Jak wskazał Minister Spraw Zagranicznych, większość pakietów dotarła do właściwych konsulatów przed dniem głosowania, tj. 12 lipca 2020 r. Przytoczone przez wnoszących protesty wyborców okoliczności nie wiązały się z żadnym naruszeniem przepisów prawa wyborczego dotyczących głosowania i wyboru Prezydenta RP, a jedynie wykazywały nieprawidłowości w działalności operatorów pocztowych działających na terenie właściwych Komisji Wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że na zaistniałą sytuację istotny wpływ miał również stan pandemii, który determinował określone decyzje władz państw przyjmujących.

Powyższe jednak leży poza imperium władz polskich, a nadto jest wyrazem szczególnej troski o zdrowie i życie obywateli państw przyjmujących. Nie może zatem stanowić zarzutu tak wobec państwa przyjmującego jak i Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 323 § 1 k.wyb. w zw. z art. 6 ust. 2 i art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 uznał zarzuty protestu za bezzasadne.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r.

## I NSW 243/20

Teza:

**Wyborca, chcąc głosować w pierwszej turze wyborów w miejscu swego czasowego pobytu, w drugiej zaś w miejscu swego stałego zamieszkania, powinien na podstawie art. 32 § 1 k.wyb. złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, nie zaś wniosek o dopisanie do spisu wyborców, o którym mowa w art. 28 § 1 k.wyb.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestów wyborczych A. M., Z. K., Z. P., P. W., P. M. i A. C.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że zarzuty protestów A. M., Z. K., Z. P., P. W., P. M. i A. C. są bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

W dniach od 14 do 16 lipca 2020 r. wyborcy: A. M., Z. K., Z. P., P. W., P. M. i A. C. wnieśli do Sądu Najwyższego protesty przeciwko wyborowi A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej.

Jakkolwiek A. M., Z. P., P. W., P. M. i A. C. w pierwszej turze wyborów w dniu 28 czerwca 2020 r. głosowali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zaś Z. K. głosowała korespondencyjnie we Francji, to jednak istota wskazywanych przez nich naruszeń sprowadzała się do jednego – zgodnie wskazywali oni, że dopisanie ich do spisów wyborców w obwodach głosowania, gdzie przebywali jedynie czasowo podczas głosowania w pierwszej turze wyborów w dniu 28 czerwca 2020 r., doprowadziło do pozbawienia ich możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji czynnego prawa wyborczego w drugiej turze wyborów w dniu 12 lipca 2020 r.

W odpowiedzi na protest A. M. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że zarzut protestu jest bezzasadny.

W odpowiedzi na protest A. M. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na protest Z. K. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że jeżeli konsul Rzeczypospolitej Polskiej w P. rzeczywiście odmówił wydania wno-

szącej protest zaświadczenia o prawie do głosowania i wprowadził tym samym wyborcę w błąd, odsyłając go do urzędu gminy w Polsce celem złożenia wniosku o dopisanie do spisu wyborców przed głosowaniem w drugiej turze wyborów, mimo tego, że wyborca ten był ujęty w sporządzonym przez niego spisie, to doszło do naruszenia procedury określonej w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców, lecz nie miało to wpływu na wynik wyborów.

W odpowiedzi na protest Z. K. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na protest Z. P. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu.

Postanowieniem z dnia 24 lipca 2020 r. zarządzono połączenie sprawy z protestu Z. K. (I NSW 277/20) ze sprawą o sygn. I NSW 243/20 – w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Postanowieniem z dnia 30 lipca 2020 r. zarządzono połączenie spraw z protestów Z. P. (I NSW 2156/20), P. W. (I NSW 3653/20), P. M. (I NSW 4264/20) i A. C. (I NSW 5650/20) ze sprawą o sygn. akt I NSW 243/20 – w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 979; dalej: ustawa) protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy w zakresie w niej nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568; dalej: k.wyb.).

Art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosownie do art. 323 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpoznaje protest w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, i wydaje opinię w formie postanowienia w sprawie protestu. Art. 323 § 2 k.wyb. przewiduje, że opinia powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.

Zarzuty protestu Z. K. okazały się bezzasadne – a to ze względu na brzmienie art. 3 ust. 8 u.wyb.2020.

Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy wyborca zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu nie wydaje się po wysłaniu do wyborcy pakietu wyborczego.

W tym miejscu należy także przywołać brzmienie art. 3 ust. 7 u.wyb.2020, zgodnie z którym zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy również ponownego głosowania.

Z wyjaśnień Konsula Rzeczypospolitej Polskiej w P. wynika, że w momencie zgłoszenia przez Z. K. wniosku o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania – tj. w dniu 3 lipca 2020 r. – adresowany do niej pakiet wyborczy został już wysłany. Z tego względu, zważywszy na treść powołanego art. 3 ust. 8 u.wyb.2020, niedopuszczalnym było pozytywne rozpatrzenie wniosku wnoszącej protest o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania.

Jakkolwiek prawdą jest, że Z. K. została błędnie powiadomiona o możliwości skreślenia ze spisu wyborców w P. i dopisania jej do spisu wyborców w Polsce na własny wniosek – co przyznał w swoich wyjaśnieniach Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w P. – to jednak nie ta okoliczność uniemożliwiła jej oddanie głosu w drugiej turze wyborów. Wydanie wnoszącej protest zaświadczenia o prawie do głosowania było bowiem niemożliwe z innych przyczyn – a mianowicie z uwagi na zakaz wynikający z art. 3 ust. 8 u.wyb.2020.

Również zarzuty protestów A. M., Z. P., P. W., P. M. i A. C. okazały się bezzasadne – jednak z innych przyczyn.

Zgodnie z art. 28 § 1 pkt 2 k.wyb. wyborca, na jego pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów, jest dopisywany do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy, w której czasowo przebywa.

Art. 32 § 1 k.wyb. stanowi z kolei, że wyborca zmieniający miejsce pobytu przed dniem wyborów otrzymuje na wniosek zgłoszony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej, przed sporządzeniem spisu wyborców – na podstawie rejestru wyborców, a po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców, zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów.

Stosownie do § 13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r., poz. 5; dalej: rozporządzenie) w przypadku pobrania zaświadczenia z urzędu gminy w celu dopisania się do spisu wyborców w innym obwodzie głosowania następuje skreślenie wyborcy ze spisu wyborców w miejscu jego stałego zamieszkania (zameldowania na pobyt stały). Ponowne dopisanie do tego spisu wyborców jest możliwe – albo w przypadku złożenia wniosku o dopisanie do spisu wyborców na podstawie art. 28 § 1 k.wyb. (§ 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia) albo w przypadku przedłożenia zaświadczenia o prawie do głosowania (art. 52 § 4 k.wyb.).

Jak wynika z zestawienia powołanych przepisów, wyborca, chcąc głosować w pierwszej turze wyborów w miejscu swego czasowego pobytu, w drugiej zaś w miejscu swego stałego zamieszkania (bądź odwrotnie), powinien na podstawie art. 32 § 1 k.wyb. złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, nie zaś, jak to uczynili A. M., Z. P., P. W., P. M. i A. C., wniosek o dopisanie do spisu wyborców, o którym mowa w art. 28 § 1 k.wyb.

Wobec powyższego, brak jest podstaw do stwierdzenia, że w opisanej przez wnoszących protest: A. M., Z. P., P. W., P. M. i A. C. sytuacjach doszło do naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. O istnieniu tego rodzaju naruszeń nie świadczy w szczególności okoliczność, że wnoszący protestu nie zostali poinformowany o skutkach dopisania się do spisu wyborców w obwodzie głosowania w innej gminie – taki obowiązek nie wynika bowiem ani z przepisów Kodeksu wyborczego, ani z przepisów powołanego rozporządzenia w sprawie spisu wyborców.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r.

## I NSW 511/20

Teza:

**Obwodowe komisje wyborcze są organami wyborczymi – choć nie mają one charakteru stałych organów wyborczych, a powoływane są w związku z zarządzonymi wyborami (art. 152 § 2 k.wyb.). Jakkolwiek żaden z przepisów Kodeksu wyborczego nie wymaga, aby osoba będąca członkiem obwodowej komisji wyborczej posiadała określony zasób wiedzy z zakresu prawa wyborczego, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że członkowie obwodowych komisji wyborczych winni znać zasady prawa wyborczego i czuwać nad ich przestrzeganiem w toku procesu głosowania i ustalania wyników tego głosowania w obwodzie. Taki wniosek wypływa zresztą wprost z treści art. 185 § 1 pkt 2 k.wyb., zgodnie z którym do zadań obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie należy czuwanie w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego A. C.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że zarzuty protestu są zasadne, lecz stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 15 lipca 2020 r. (data nadania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) A. C. wniosła protest przeciwko wyborowi A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybranego w wyborach przeprowadzonych w dniu 28 czerwca 2020 r. (pierwsza tura) i 12 lipca 2020 r. (druga tura).

Wnosząca protest wskazała, że podstawą jego złożenia jest naruszenie przepisów dotyczących głosowania i ustalenia wyników głosowania. Wyjaśniła, że w dniu 28 czerwca 2020 r. wzięła udział w wyborach, głosując za pomocą zaświadczenia uprawniającego do głosowania, w obwodowej komisji wyborczej w K., gdzie członek komisji wydał jej kartę do głosowania na podstawie prawidłowego co prawda zaświadczenia, uprawniającego jednakże do głosowania w drugiej turze wyborów prezydenckich (wnosząca protest pomyliła się i przestawiła niewłaściwe zaświadczenie). Wnosząca protest wskazała, że takie

działanie członka komisji – który wydał jej kartę do głosowania na podstawie błędnego zaświadczenia – świadczy o braku wiedzy wymaganej do pełnienia powierzonej mu funkcji. Ponadto A. C. wskazała, że protokół głosowania, sporządzony przez obwodową komisję wyborczą w K., nie zawierał żadnych informacji o wskazanych nieprawidłowościach, polegających na przyjęciu niewłaściwego zaświadczenia. Wnosząca protest podniosła jednocześnie, że oddany przez nią głos powinien zostać uznany za nieważny, a tak się nie stało. Podkreśliła także, że zaistniała sytuacja spowodowała, iż została ona pozbawiona prawa i możliwości głosowania w drugiej turze wyborów prezydenckich w dniu 12 lipca 2020 r. – zostało jej bowiem odebrane zaświadczenie uprawniające do głosowania w wyborach w tym terminie.

W odpowiedzi Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że jeżeli rzeczywiście doszło do sytuacji, którą opisuje wnosząca protest, to naruszone zostały procedury określone w Kodeksie wyborczym, lecz nie miało to wpływu na wynik wyborów.

W odpowiedzi Prokurator Generalny wyraził pogląd, że zarzut protestu jest zasadny, jednak naruszenie to nie miało wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 979; dalej: ustawa) protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy w zakresie w niej nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568; dalej: k.wyb.).

Art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosownie do art. 323 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpoznaje protest w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, i wydaje opinię w formie postanowienia w sprawie protestu. Art. 323 § 2 k.wyb. przewiduje, że opinia powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.

Rozpoznawany protest należało uznać za zasadny – a to z następujących przyczyn.

Zgodnie z art. 52 § 4 k.wyb. wyborcę przedkładającego komisji zaświadczenie o prawie do głosowania dopuszcza się do głosowania po uprzednim wpisaniu go do spisu wyborców. Zaświadczenie o prawie do głosowania załącza się do spisu wyborców.

Obwodowe komisje wyborcze są organami wyborczymi – choć nie mają one charakteru stałych organów wyborczych, a powoływane są w związku z zarządzonymi wyborami (art. 152 § 2 k.wyb.). Jakkolwiek żaden z przepisów Kodeksu wyborczego nie wymaga, aby osoba będąca członkiem obwodowej komisji wyborczej posiadała określony zasób wiedzy z zakresu prawa wyborczego (zgodnie z art. 182 § 4 k.wyb. osoba będąca kandydatem na członka obwodowej komisji wyborczej: 1) musi mieć ukończone 18 lat w dniu zgło-

szenia; 2) może zostać zgłoszona do komisji na obszarze województwa, w którym stale zamieszkuje), to jednak nie może ulegać wątpliwości, że członkowie obwodowych komisji wyborczych winni znać zasady prawa wyborczego i czuwać nad ich przestrzeganiem w toku procesu głosowania i ustalania wyników tego głosowania w obwodzie. Taki wniosek wypływa zresztą wprost z treści art. 185 § 1 pkt 2 k.wyb., zgodnie z którym do zadań obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie należy czuwanie w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania.

W świetle powyższego za zasadne należy uznać sformułowane przez wnoszącą protest zarzuty, wskazujące na nieprawidłowe działanie członków obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K., polegające na przyjęciu od wyborcy, w toku procesu głosowania w pierwszej turze wyborów prezydenckich, omyłkowo przedstawionego zaświadczenia uprawniającego do głosowania w drugiej turze tych wyborów.

Stwierdzone naruszenia nie miały jednak wpływu na wynik wyborów. Nie można bowiem stwierdzić, aby miały one niejako „systemowy" charakter i odnosiły się do większej liczby przypadków; ich przyczyną był jednostkowy błąd członka obwodowej komisji wyborczej nr (…) w K., wywołany zresztą omyłką samej wnoszącej protest. A. C. nie przedstawiła ani nie wskazała jednocześnie żadnych dowodów, aby owe nieprawidłowości w jakikolwiek sposób wpłynęły na wadliwe ustalenie wyników wyborów.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r.

## I NSW 1059/20

Teza:

**Z całokształtu przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że protest jest środkiem procesowym o indywidualno-konkretnym charakterze. Przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które protestujący jest w stanie udowodnić, tj. mające miejsce w konkretnej sytuacji, doświadczonej lub zaobserwowanej przez protestującego. Protest wyborczy nie może mieć zatem charakteru abstrakcyjnego, czyli zawierać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Adam Redzik
SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego W. H. i J. K.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 lipca 2020 r.

1. **wyraża opinię, że zarzut protestu W. H. dotyczący doręczenia nieprawidłowej karty do głosowania jest bezzasadny; w zakresie pozostałych zarzutów protest W. H. pozostawia bez dalszego biegu;**
2. **wyraża opinię, że zarzut protestu J. K. jest zasadny, ale nie miał wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

Do Sądu Najwyższego wpłynęły dwa protesty wyborcze dotyczące zbliżonej problematyki, jeden wniesiony przez W. H., drugi przez J. K.

Protest wyborczy W. H. (dalej: Wnoszący protest) przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) wpłynął do Konsula Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konsul RP) w D. 16 lipca 2020 r.

Wnoszący protest podniósł zarzuty naruszenia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) dotyczących zasady równości i powszechności wyborów (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP) oraz doręczenia mu nieprawidłowej karty do głosowania, która nie zawierała pieczęci Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW).

Wnoszący protest wskazał, że do protestu załącza kopię karty do głosowania pani P. S. bez ważnej pieczęci Obwodowej Komisji Wyborczej w D.

Ponadto, Wnoszący protest podniósł m.in., że wybory prezydenckie nie odpowiadały zasadzie równości, gdyż na rzecz A. D. pracowały:

a) Telewizja (…) S.A., która faworyzowała A. D., poświęciła mu więcej czasu antenowego (chwaląc jego osiągnięcia) niż wszystkim pozostałym kandydatom oraz rozprzestrzeniała nieprawdziwe, zmanipulowane informacje przedstawiające R. T. w złym świetle;

b) Premier M. M. oraz ministrowie z jego rządu zamiast wykonywać konstytucyjne obowiązki związane z zarządzaniem państwem jeździli po całej Polsce i prowadzili kampanię wyborczą na rzecz A. D. za publiczne pieniądze pochodzące z budżetu państwa.

Wnoszący protest wskazał również, że wybory prezydenckie nie odpowiadały zasadzie powszechności, gdyż około 2 mln obywateli polskich mieszkających za granicą, ze względu na wewnętrzne przepisy spowodowane pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, nie mogły swobodnie podróżować po swoich krajach, nie mogli dotrzeć do ograniczonej liczby obwodowych komisji wyborczych i z tego powodu utracili konstytucyjne prawo czynnego udziału w wyborach prezydenckich.

Odnosząc się do protestu Konsul RP w D. poinformował, że Wnoszący protest był wpisany do spisu wyborców sporządzonego przez właściwego terytorialnie Konsula RP w D., zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.) oraz otrzymał pakiet wyborczy 6 lipca 2020 r., wysłany przez Konsula RP 4 lipca 2020 r.

W odniesieniu do zarzutu nieprawidłowego sporządzenia karty do głosowania w postaci braku pieczęci [Obwodowej Komisji Wyborczej w D.] Konsul RP uznał, że zarzut jest niezasadny, gdyż zapewnił sporządzenie kart do głosowania zgodnie z Uchwałą nr 180/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie sposobu sporządzania i przekazania kart do głosowania dla obwodów głosowania utworzonych za granicą w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

W odpowiedzi na protest PKW podniosła m.in., że z dołączonych do protestu zdjęć nie wynika, czy Wnoszący protest otrzymał kartę z pieczęcią obwodowej komisji wyborczej (załączone są zdjęcia zarówno karty ostemplowanej, jak i nieostemplowanej). Odnosząc się z kolei do zarzutu dotyczącego nierównego traktowania kandydatów przez media publiczne, PKW wskazała, że sformułowane w proteście zarzuty nie mogą stanowić podstawy do skutecznego wniesienia protestu wyborczego, a zarzut prowadzenia agitacji przez urzędników państwowych powinien pozostać bez dalszego biegu. Zdaniem PKW bezzasadny jest również zarzut naruszenia zasady powszechności wyborów.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że należy pozostawić protest bez dalszego biegu.

Dnia 21 lipca 2020 r. wpłynął do Sądu Najwyższego protest wyborczy J. K., wysłany pocztą 16 lipca 2020 r.

J. K. (dalej: Wnosząca protest) wniosła protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP, zarzucając naruszenie przepisów dotyczących głosowania, a mianowicie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020) poprzez doręczenie jej niekompletnego pakietu wyborczego (brak pieczątki), co doprowadziło do pozbawienia jej możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego, a ponadto miało wpływ na wynik wyborów.

Wnosząca protest wskazała, że pakiet wyborczy na II turę, jaki otrzymała 8 lipca 2020 r. od Konsula RP w L., zawierał kartę do głosowania bez pieczęci obwodowej komisji wyborczej, co uniemożliwiło jej oddanie głosu w wyborach. Do protestu zostało załączone m.in. zdjęcie karty do głosowania Wnoszącej protest i wydruk korespondencji z konsulatem.

Konsul RP w L. w swoim stanowisku poinformował, że Wnosząca protest była wpisana do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula RP w L., a Konsulat Generalny RP w L. podczas II tury wyborów odnotował przypadek wysłania do wyborcy karty do głosowania z pieczęcią komisji podbitą na pieczęci urzędu konsularnego. Konsul RP w L. wyjaśnił, że karta do głosowania z widoczną pieczęcią obwodowej komisji wyborczej postawiona na nadruku pieczęci urzędu konsularnego miała zostać uznana za ważną (pod warunkiem spełnienia pozostałych wymogów formalnych w dniu wyborów), a ze swojej strony urząd zrobił wszystko co mógł, aby z poszanowaniem obowiązującego prawa pomóc wyborcy oddać głos, pomimo zaistniałej sytuacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. W przypadku wyborów, których dotyczy protest, jest to ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w czerwcu 2020 r., w związku z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.wyb.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie.

Zasady dotyczące wniesienia protestu wyborczego określono w art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz – w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP – w przepisach szczególnych art. 321–323 k.wyb.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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 mocy art. 82 § 4 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Wnoszący protest zarzucił doręczenie mu nieprawidłowej karty do głosowania, która nie zawierała pieczęci PKW, a następnie załączył wydruk zdjęcia karty, którą miała otrzymać inna osoba. Abstrahując od tego, że Wnoszący protest nie doczytał na karcie do głosowania, że znajduje się na niej miejsce na „pieczęć obwodowej komisji wyborczej"

a nie, jak wskazał PKW, to jeszcze nie załączył ani nie wskazał dowodu na okoliczność, że to on otrzymał kartę do głosowania bez właściwej pieczęci.

Wnoszący protest w sposób ogólnikowy – a zatem także nieweryfikowalny – wskazał również, że z mediów społecznościowych oraz portali internetowych dowiedział się, iż wiele osób uprawnionych do głosowania otrzymało karty wyborcze bez pieczęci obwodowych komisji wyborczych, nie podając jednak konkretnych, zindywidualizowanych przypadków. Tego typu przekazy – niezależnie od oceny ich wiarygodności – nie mogą stanowić dowodu w sprawie z protestu wyborczego. Muszą one bowiem świadczyć o istnieniu lub nieistnieniu faktów umożliwiających stwierdzenie, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie wypełnia znamiona przestępstwa przeciwko wyborom określonego w Kodeksie karnym albo narusza przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 25 października 2011 r., III SW 22/11; 10 lipca 2019 r., I NSW 34/19; 6 listopada 2019 r. I NSW 98/19; 20 lipca 2020 r., I NSW 76/20). W tym zakresie należało zatem uznać, że Wnoszący protest nie przedstawił wiarygodnych dowodów, na których mógłby skutecznie oprzeć zarzut formułowany w proteście.

Sygnalizowane w proteście wyborczym działania telewizji publicznej – niezależnie od ich oceny przez Wnoszącego protest – nie mogą stanowić naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.). Jak już wskazywano w orzecznictwie Sądu Najwyższego, audycje telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą zakłócać, utrudniać bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów, czyli po zakończeniu kampanii wyborczej (postanowienia Sądu Najwyższego z: 12 listopada 2019 r., I NSW 146/19; 16 listopada 2019 r., I NSW 161/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 180/19). W tym zakresie protest można uznać jedynie za wyrażający krytykę dotyczącą sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat tego lub innego kandydata. Wypowiedziane w ten sposób stanowisko protestujących nie może być jednak traktowane jako zarzut, mogący stanowić podstawę protestu wyborczego. Okoliczności te mogą być jednak wzięte pod uwagę przez Sąd Najwyższy przy stwierdzaniu ważności wyborów.

Odnosząc się natomiast do zarzutu prowadzonej przez urzędników państwowych akcji agitacyjnej na rzecz kandydatury A. D. oraz obchodzenia przepisów prawa przez Radę Ministrów, polegającego na nielegalnym finansowaniu kampanii wyborczej A. D., również wykracza on poza normatywne granice protestu wyborczego. Jak bowiem wskazano powyżej, podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów. Konsekwentnie ustawodawca wyraźnie określił podstawy protestu wyborczego, w ramach których nie mieszczą się naruszenia dotyczące innych etapów procesu wyborczego, w tym wskazane przez Wnoszącego protest.

Wnoszący protest wskazuje również, że wyborcy mieszkający za granicą ze względu na wewnętrzne przepisy spowodowane pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 nie mogli swobodnie podróżować po swoich krajach i w związku z tym nie mogli dotrzeć do ograniczonej liczby obwodowych komisji wyborczych. Niezależnie od okoliczności, że nie jest to zarzut, który mieściłby się w granicach normatywnych protestu wyborczego, Wnoszący protest nie wziął pod uwagę, że właśnie w związku z pandemią ustawodawca zmienił zasady przeprowadzania wyborów Prezydenta RP w 2020 r., wprowadzając m.in. powszechną możliwość głosowania korespondencyjnego, w tym również w obwodach głosowania za granicą.

Z całokształtu przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że protest jest środkiem procesowym o indywidualno-konkretnym charakterze. Przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które protestujący jest w stanie udowodnić, tj. mające miejsce w konkretnej sytuacji, doświadczonej lub zaobserwowanej przez protestującego. Protest wyborczy nie może mieć zatem charakteru abstrakcyjnego, czyli zawierać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19 i postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 60/15).

Z tego powodu, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, w zakresie, w jakim protest nie dotyczył doręczenia Wnoszącemu protest nieprawidłowej karty do głosowania, należało pozostawić protest bez dalszego biegu.

W ocenie Sądu Najwyższego protest J. K. należało uznać za zasadny. Na mocy art. 73 k.wyb., karty do głosowania inne niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie są nieważne. Należy jednak uznać, że nie wykazano, iż ten przypadek naruszenia prawa wyborczego miał wpływ na ostateczny wynik wyborów. Różnica głosów pomiędzy kandydatami wyniosła 422 385.

Z tych względów, na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb, art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 321 § 3 i art. 82 § 1 k.wyb w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r.
## I NSW 1608/20

Teza:

**Zachowanie polegające na braku żądania przed przystąpieniem do głosowania przez komisję wyborczą dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości wyborcy stanowi delikt wyborczy.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak
SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

w sprawie z protestu P. S.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale: Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w Ł.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że zarzut protestu jest zasadny, ale pozostaje bez wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

P. S. (dalej: wnoszący protest) pismem z dnia 15 lipca 2020 r. wniósł protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. podnosząc, że w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w miejscowości Ł., gmina W., powiat g., doszło do naruszeń prawa wyborczego poprzez nieżądanie przez Komisję od wszystkich wyborców okazania dokumentu tożsamości przed przystąpieniem do głosowania.

W odpowiedzi na protest Prokurator Generalny, pismem z dnia 20 lipca 2020 r., wyraził pogląd, iż wniesiony protest jest zasadny, lecz nie ma wpływu na wynik wyborów.

W odpowiedzi na protest Państwowa Komisja Wyborcza, pismem z dnia 27 lipca 2020 r., wyraziła opinię, że „jeżeli rzeczywiście miały miejsce przypadki braku legitymowania przez Obwodową Komisję Wyborczą nr (…) w Ł. przybyłych do lokalu wyborczego wyborców, to doszło do naruszenia obowiązującej w tym zakresie procedury, lecz w opinii Państwowej Komisji Wyborczej nie miało to wpływu na wynik wyborów".

W odpowiedzi na protest Okręgowa Komisja Wyborcza nr (…) w Ł., pismem z dnia 28 lipca 2020 r., potwierdziła zajście okoliczności podniesionych w proteście wyborczym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z normą art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych

w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020), wskazana ustawa określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do treści art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z normami art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2).

Wnoszący protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 321 § 3 k.wyb.). Nieprzedstawienie lub niewskazanie dowodów jest uchybieniem formalnym protestu wyborczego, które skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu (art. 322 k.wyb.).

Zważyć należy, że zachowanie polegające na braku żądania przed przystąpieniem do głosowania przez komisję wyborczą dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości wyborcy stanowi delikt wyborczy. Zgodnie z art. 52 § 1 k.wyb. przed przystąpieniem do głosowania wyborca ma obowiązek okazać obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości. Wskazany przepis jest jednoznaczny i nie pozostawia miejsca na uznaniową decyzję wyborcy lub członka obwodowej komisji wyborczej. Dopiero do wykonaniu tej czynności wydawana jest karta do głosowania.

Szczegółowe postępowanie dotyczące powyższej kwestii opisane zostało w pkt. 41 ppkt 1 wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., stanowiących załącznik do uchwały nr 183/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2020 r. (M.P. 2020, poz. 565). Wskazano tam, że przed wydaniem karty do głosowania obwodowa komisja wyborcza miała obowiązek sprawdzić tożsamość wyborcy na podstawie dokumentu osobistego lub innego dokumentu z fotografią, pod warunkiem, że ustalenie tożsamości wyborcy na jego podstawie nie budzi wątpliwości. Wyborca mógł zatem okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem, w tym również dokument, który utracił ważność, pod warunkiem że ustalenie tożsamości wyborcy na jego podstawie nie budzi wątpliwości.

Stosownie do wyjaśnień przedstawionych przez Okręgową Komisję Wyborczą nr (…) w Ł., w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w Ł. „wydano wyborcom karty do głosowania, bez sprawdzenia dokumentu tożsamości w 4 przypadkach. Jak podkreśliła przewodnicząca komisji, dowodu osobistego nie okazały 4 osoby starsze, powszechnie znane wszystkim członkom komisji, a tożsamość tych wyborców nie budziła najmniejszych wątpliwości". Z załączonego do protestu wyborczego protokołu wyników głosowania w Obwodzie w Wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonego w dniu 12 lipca 2020 r. wynika zaś, że „wystąpiły sporadyczne przypadki niewylegitymowania osoby głosującej. Osoby niewylegitymowane to osoby powszechnie znane wszystkim członkom komisji wyborczej" (pkt 20).

Biorąc powyższe pod wagę zarzut podniesiony w proteście wyborczym ocenić należy jako zasadny, jednakże pozostający bez wpływu na wynik wyborów.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb., w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 lipca 2020 r.

## I NSW 3821/20

Teza:

**Postanowienie komisarza wyborczego w sprawie utworzenia obwodów odrębnych – także z pominięciem obwodu w danym zakładzie leczniczym – podlega zaskarżeniu w drodze skargi do Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 12 § 13 k.wyb.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego K. P.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 lipca 2020 r.

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 16 lipca 2020 r. (data oddania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) K. P. wniosła protest przeciwko wyborowi A. S. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej, wskazując, że w zakładzie leczniczym Instytut „(…)", mieszczącym się przy (…) w W., wbrew art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego, nie utworzono obwodu głosowania – mimo spełnienia ustawowych przesłanek. Z uwagi na powyższe, wnosząca protest, mimo posiadania zaświadczenia o prawie do głosowania, wydanego przez wójta gminy T., nie mogła oddać głosu w drugiej turze wyborów prezydenckich w dniu 12 lipca 2020 r. K. P. wskazała przy tym, że w czasie drugiej tury wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej we wskazanym zakładzie leczniczym przebywało około 300 osób uprawnionych do głosowania, będących, tak jak ona, opiekunami hospitalizowanych dzieci.

W odpowiedzi Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że wniesiony protest nie spełnia wymogów formalnych, w związku z czym powinien pozostać bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na protest Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 979; dalej: ustawa) protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy w zakresie w niej nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r., poz. 568; dalej: k.wyb.).

Stosownie do art. 322 § 2 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej.

Zgodnie z art. 12 § 4 k.wyb. komisarz wyborczy tworzy odrębny obwód głosowania w zakładzie leczniczym, 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. Nieutworzenie obwodu jest możliwe wyłącznie w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką.

Art. 12 § 13 k.wyb. stanowi, że na postanowienia komisarza wyborczego, o których mowa w § 2, 4 i 9, wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie 3 dni od daty podania ich do publicznej wiadomości. Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni i wydaje postanowienie.

Zważywszy zatem, że postanowienie komisarza wyborczego w sprawie utworzenia obwodów odrębnych – także z pominięciem obwodu w danym zakładzie leczniczym – podlega zaskarżeniu w drodze skargi do Państwowej Komisji Wyborczej, rozpoznawany protest, z uwagi na treść powołanego powyżej art. 322 § 2 k.wyb., powinien pozostać bez dalszego biegu.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.
## I NSW 85/20

Teza:

**Przepis art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nakłada na konsula obowiązek wysłania pakietu wyborczego do konkretnej grupy wyborców. Zrealizowanie tego obowiązku w terminie i w formie przewidzianej w art. 6 ust. 2 zd. 1 u.wyb.2020 wyklucza możliwość skutecznego stawiania zarzutu naruszenia tego przepisu. Sam brak możliwości oddania głosu z uwagi na nieotrzymanie pakietu wyborczego nie może być zatem – w prosty sposób – odnoszony do tej sfery działań, które podmiot ten miał podjąć na podstawie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Aleksander Stępkowski

w sprawach z protestów wyborczych M. K. i innych

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

1. **wyraża opinię o zasadności zarzutu podniesionego w proteście S. Ł., uznając jednocześnie, że stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów;**
2. **pozostawia bez dalszego biegu protesty wyborcze wniesione przez: M. O. M., T. Ś., M. K., E. M., M. M. i B. W.**
3. **wyraża opinię o niezasadności zarzutów podniesionych w pozostałych protestach wyborczych.**

## UZASADNIENIE

I.

W dniach 15–16 lipca 2020 r. i 17 lipca 2020 r. do Sądu Najwyższego wniesiono 44 protesty wyborcze przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które dotyczyły przede wszystkim głosowania za granicą z tym, że zarzuty w nich wniesione kształtowały się w następujący sposób.

II.

W 10 protestach podniesiono zarzut naruszenia art. 34 pkt 20 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 195 z późn. zm.; dalej: prawo konsularne). Protestujący wskazywali, że mimo zgłoszonego zamiaru głosowania, w przypadku

zmiany miejsca pobytu w drugiej turze wyborów prezydenckich, nie otrzymali zaświadczania uprawniającego ich do oddania głosu. W uzasadnieniu swojego stanowiska protestujący wyjaśniali, że chociaż ich zarzut odnosi się wprost do naruszenia art. 32 § 1 k.wyb., to przepis ten należy odczytywać, jako „dotyczący głosowania" w rozumieniu art. 82 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.). Wyjaśniali w ten sposób, że wnoszony protest odnosi się do wskazanej w k.wyb. podstawy protestu wyborczego, a tym samym powinien podlegać rozpoznaniu. W 34 wniesionych protestach podniesiono tożsamy zarzut naruszenia przepisów dotyczących głosowania w postaci art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Protestujący wskazywali, że mimo zgłoszonego zamiaru głosowania korespondencyjnego, nie otrzymali pakietu wyborczego umożliwiającego oddanie głosu. W uzasadnieniu swojego stanowiska protestujący wyjaśniali, że chociaż ich zarzut odnosi się wprost do naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, to przepis ten należy odczytywać, jako „dotyczący głosowania" w rozumieniu art. 82 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.). Wyjaśniali w ten sposób, że wnoszony protest odnosi się do wskazanej w k.wyb. podstawy protestu wyborczego, a tym samym powinien podlegać rozpoznaniu.

W odpowiedzi na tak ujęte zarzuty Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) wyjaśniła, że działając na podstawie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, konsul, nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, był zobowiązany wysłać pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Wskazany przepis umożliwiał konsulowi przekazywanie pakietów wyborczych również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie dawał rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawianymi przez właściwych konsulów, zarówno przed pierwszą, jak i drugą turą wyborów wysłano pakiety wyborcze zgłoszonym wyborcom. W tej sytuacji nie doszło do naruszenia prawa wyborczego. W piśmie PKW podkreślano przy tym, że nawet gdyby uznać zarzut protestów za zasadny, to i tak ewentualne naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów z uwagi na różnicę głosów między kandydatami w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. PKW wyjaśniała, że różnica między liczbą wyborców, do których wysłano pakiety wyborcze w kraju i za granicą (704 111), a liczbą otrzymanych przez obwodowe komisje wyborcze kopert zwrotnych (614 631) wyniosła 89 480. Gdyby przyjąć – jak podkreślała PKW – że wszystkie przypadki nieotrzymania przez obwodowe komisje wyborcze kopert zwrotnych wynikały z nieotrzymania przez wyborców pakietów wyborczych, a wszyscy ci wyborcy zamierzali głosować na kandydata, który otrzymał w ponownym głosowaniu mniejszą liczbę głosów, to i tak nie spowodowałoby to zmiany wyniku wyborów.

Odnosząc się do zarzutów Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Zdaniem Prokuratora Generalnego tylko przepisy regulujące formalne procedury mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi można zakwalifikować jako przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Z treści art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. wynika, że chodzi w nim o naruszenia przepisów, których dopuścił się właściwy organ wyborczy. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 2 i 3 u.wyb.2020 to konsul jest podmiotem odpowiedzialnym za przesłanie wyborcy głosującemu korespondencyjnie za granicą pakietu wyborczego albo przekazanie

go w urzędzie konsularnym. Konsul nie jest jednak organem wyborczym, a zatem zarzut dotyczący podejmowanych przez niego działań nie odnosi się do naruszenia przepisów przez właściwy organ wyborczy.

III.

Postanowieniem z dnia 31 lipca 2020 r. Sąd Najwyższy postanowił o połączeniu z niniejszą sprawą, celem rozpoznania i rozstrzygnięcia, sprawy o sygn. sygn. akt I NSW: 94/20, 125/20, 159/20, 162/20, 199/20, 200/20, 220/20, 375/20, 641/20, 1027/20, 1050/20, 1145/20, 1179/20, 1272/20, 1383/20, 1503/20, 1818/20, 1835/20, 1980/20, 2126/20, 2203/20, 2312/20, 2360/20, 2472/20, 2752/20, 2759/20, 2767/20, 2788/20, 2794/20, 2826/20, 2976/20, 3154/20, 3322/20, 3922/20, 4161/20, 4317/20, 4344/20, 4409/20, 4525/20, 4761/20, 5034/20, 5778/20 z uwagi na podobieństwo podniesionych w nich zarzutów.

IV.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasady wnoszenia protestów określone zostały w przepisach ogólnych art. 82 i 83 k.wyb. oraz – w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP – w przepisach szczególnych art. 321–324 k.wyb. i art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979; dalej: u.wyb.2020).

Stosownie do art. 15 ust. 2 u.wyb.2020 protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy k.wyb.

W myśl przepisu art. 321 § 2 k.wyb. w odniesieniu do wyborcy przebywającego za granicą lub na polskim statku morskim wymogi uważa się za spełnione, jeżeli protest został złożony odpowiednio właściwemu terytorialnie konsulowi lub kapitanowi statku. Wyborca obowiązany jest dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu.

Art. 322 § 1 zd. pierwsze k.wyb. stanowi, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb., a w drodze odpowiedniego stosowania także niespełniający warunków określonych w art. 15 u.wyb.2020. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

V.

W sprawie z protestu S. Ł. Sąd Najwyższy, dysponując potwierdzeniem nadania pakietu wyborczego, ustalił, że nie wykazano należytej staranności w zakresie doręczenia pakietu wyborczego składającemu protest, przez co nie doręczono mu pakietu wyborczego naruszając art. 5 ust. 1 u.wyb.2020. Z tego też względu protest należało uznać za zasadny, chociaż niemający wpływu na wynik wyborów.

VI.

W niektórych sprawach będących przedmiotem rozpoznania, wnoszący protest (M. O. M., K. H., M. H.) nie ustanowili – do czego byli zobligowani na podstawie art. 321 § 2 k.wyb. – pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju. Tego typu brak nie wymaga wzywania do uzupełnienia, ustawodawca ustanowił także w tym przypadku rygor pozostawienia protestu bez rozpoznania (postanowienia SN z 25 października 2011 r., III SW 31/11; z 15 listopada 2007 r., III SW 112/07, z 17 października 2001 r., III SW 64/01, 24 czerwca 2003 r., III SW 76/03). W przypadku I. S. protest został wniesiony 17 lipca 2020 r., a więc po upływie terminu określonego przez art. 15 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020. W przypadku protestów wniesionych przez Z. L. i Z. G., Sąd Najwyższy uznał, że przedstawione w proteście wydruki fragmentów korespondencji nie mogą stanowić wystarczających dowodów dla potwierdzenia zarzutów formułowanych w protestach.

Również protest wyborczy wniesiony przez B. W. należało pozostawić bez dalszego biegu. Wnoszący protest twierdził, że nie doręczono mu zaświadczania uprawniającego go do oddania głosu przed głosowaniem w wyborach prezydenckich, wskutek czego nie mógł wziąć w nich udziału i w ten sposób został pozbawiony praw wyborczych. Twierdzenia wnoszącego protest nawiązują do okoliczności faktycznych, na podstawie których sformułowano następnie zarzut naruszenia przepisów k.wyb. Nie zostały one jednak poparte dowodem potwierdzającym, że autor protestu dopełnił ustawowych wymogów złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia. Samo oświadczenie, że nastąpiło skuteczne jego złożenie, nie jest wystarczające. Dowodem w sprawie z protestu wyborczego powinien być środek umożliwiający stwierdzenie, że konkretne zdarzenia ujęte w proteście miały faktycznie miejsce. Ciężar wykazania tych okoliczności spoczywa na osobie wnoszącej protest. Wobec braku dołączenia do protestu jakichkolwiek materiałów lub kopii dokumentów nie jest możliwe stwierdzenie czy protestujący faktycznie widnieli w spisie wyborców w obwodzie głosowania utworzonym za granicą i czy skutecznie zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego. Uniemożliwia to weryfikację okoliczności, których ewentualne stwierdzenie jest niezbędne dla dokonania oceny sformułowanego na ich podstawie naruszenia przepisów ustawy.

Podobnie należało potraktować protesty A. K. i W. B., którzy twierdzili, że nie doręczono im pakietów wyborczych przed drugą turą głosowania w wyborach prezydenckich, wskutek czego nie mogli wziąć w nich udziału i w ten sposób zostali pozbawieni praw wyborczych. Te tożsamo ujmowane zarzuty nawiązują – w każdym ze wskazanych protestów – do okoliczności faktycznych, które nie zostały odpowiednio uprawdopodobnione. Twierdzenia wnoszących protesty nawiązują do okoliczności faktycznych, na podstawie których sformułowano następnie zarzut naruszenia przepisów ustawy. Nie zostały one jednak poparte dowodem potwierdzającym, że autorzy tych protestów dopełnili ustawowych wymogów zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego. Samo oświadczenie, że – w każdym z rozpatrywanych wypadków – takie skuteczne zgłoszenie nastąpiło, nie jest wystarczające, biorąc pod uwagę konieczność dopełnienia w tym celu kryteriów wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 3 ust. 3–5 u.wyb.2020.

Dowodem w sprawie z protestu wyborczego powinien być środek umożliwiający stwierdzenie, że konkretne zdarzenia ujęte w proteście miały faktycznie miejsce. Ciężar wykazania tych okoliczności spoczywa na osobie wnoszącej protest. Wobec braku dołączenia do protestu jakichkolwiek materiałów lub kopii dokumentów nie jest możliwe stwier-

dzenie czy protestujący faktycznie widnieli w spisie wyborców w obwodzie głosowania utworzonym za granicą i czy skutecznie zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego. Uniemożliwia to weryfikację okoliczności, których ewentualne stwierdzenie jest niezbędne dla dokonania oceny sformułowanego na ich podstawie naruszenia przepisów ustawy.

VII.

Część protestów wyborczych została zaopatrzona w potwierdzenia złożenia przez te osoby wniosków o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego w przypadku zmiany miejsca pobytu przed dniem wyborów. Do niektórych z nich dołączano także różnej treści materiały wskazujące na prowadzenie korespondencji z konsulem bądź przedstawicielem służb konsularnych.

Odnosząc się jednak do twierdzeń Skarżących stwierdzić należy, że według k.wyb., wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula (art. 35 § 1 k.wyb.). Wpisu dokonuje się na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej (formę elektroniczną wybrał wyborca wnoszący protest). Zgłoszenie powinno zawierać odpowiednie wymagane dane, a w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą – miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców. Zgłoszenia można dokonać najpóźniej w trzecim dniu przed dniem wyborów (art. 35 § 2 k.wyb.). Wyborca zmieniający miejsce pobytu przed dniem wyborów otrzymuje na wniosek zgłoszony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej, przed sporządzeniem spisu wyborców – na podstawie rejestru wyborców, a po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców, zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów (art. 32 § 1 k.wyb.). Zaświadczenie to wydaje urząd gminy (art. 32 § 2). Przepis art. 32 § 1 k.wyb. stosuje się odpowiednio do wyborców przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty, z tym, że zaświadczenie wydaje konsul, który sporządził spis wyborców (art. 35 § 3 k.wyb.). Sposób powiadamiania urzędów gmin o objętych spisem wyborców osobach stale zamieszkałych w kraju a zamierzających głosować za granicą, sposób wydawania i ewidencjonowania zaświadczeń o prawie do głosowania, a także sposób sporządzania i aktualizacji spisu wyborców, o którym mowa w art. 35 § 1 k.wyb., określony został w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. z 2017 r. poz. 1130).

Wskazać w tym miejscu należy, że z akt niniejszej sprawy wynika, że Konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej w Wiedniu, Madrycie, Lizbonie, Hamburgu, Kolonii i Paryżu, dopełnili w tym zakresie wszelkich spoczywających na nich obowiązków działając zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zaświadczenia do głosowania nadano odpowiednio 1, 2, 3 i 6 lipca 2020 r. podając jednocześnie numery przesyłek.

Z tego względu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 orzekł, jak w pkt. 2 sentencji postanowienia.

VIII.

Protesty wyborcze wniesione przez M. K. i innych skarżących zostały zaopatrzone w potwierdzenia złożenia przez te osoby wniosków o wpisanie do spisu wyborców za granicą oraz zamiaru głosowania korespondencyjnego. Do niektórych protestów dołączano także różnej treści materiały wskazujące na prowadzenie korespondencji z konsulem bądź

przedstawicielem służb konsularnych. Niekiedy uzupełniano je o wydruki materiałów przekazywanych obywatelom polskim przebywającym za granicą, w których informowano te osoby o procedurze głosowania korespondencyjnego oraz działaniach, jakie należy podjąć, aby oddać głos w tej formie.

Jak już wskazano, wszystkie rozpoznawane łącznie protesty zawierały zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 w sytuacji, w której skarżący dokonali uprzednio zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego w myśl art. 3 u.wyb.2020. W znacznej większości rozpoznawanych protestów nie tylko tak ujmowany zarzut, ale także jego uzasadnienie, formułowane były w identyczny sposób. Niekiedy nawet bez dokonywania przez wnoszącego protest niezbędnych zmian redakcyjnych przedkładanego wzoru pisma. Odnosząc się do sygnalizowanych w ten sposób naruszeń prawa istotne jest nawiązanie do treści przywoływanego w protestach art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Zgodnie z tym przepisem, konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, z zastrzeżeniem ust. 3, pocztą nierejestrowaną. Konsul może przekazać pakiet wyborczy również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie daje rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Zastrzeżenie, do którego nawiązano w treści cytowanego unormowania dotyczy sytuacji, w której wyborca zadeklarował zamiar samodzielnego odebrania pakietu wyborczego w urzędzie konsularnym (art. 6 ust. 3 u.wyb.2020).

Cytowany art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nakłada na konsula konkretny obowiązek prawny („wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców"), wyznacza termin jego realizacji („nie później niż 6 dni przed dniem wyborów") oraz określa formę, w jakiej powinno to nastąpić („pocztą nierejestrowaną"). Przewiduje przy tym, że – stosownie do sytuacji – konsul może zdecydować o innej niż wskazana formie przekazania pakietu wyborczego. Ustawodawca założył w ten sposób, że – co do zasady – podjęcie przez konsula działań, o których mowa w art. 6 ust. 2 zd. 1 u.wyb.2020 powinno umożliwić terminowe przekazanie przesyłki zawierającej pakiet wyborczy, a ewentualne zastrzeżenia co do jej należytego wykonania przez miejscowego operatora wykonującego usługi pocztowe lub przewozowe mogą skutkować odstąpieniem od tej typowej formy działania. Nie daje to jednak podstaw do takiej wykładni przywołanego przepisu, która nakazywałby konsulowi dokonywanie każdorazowo szczegółowej weryfikacji sposobu funkcjonowania konkretnego podmiotu świadczącego usługi pocztowe lub przewozowe. W ten sposób zakres przewidzianego prawem działania konsula odnosić należy do czynności stanowiących realizację treści normatywnej art. 6 ust. 2 zd. 1 u.wyb. 2020 i w tym kontekście można – ewentualnie – rozpatrywać zarzut naruszenia prawa.

Poczyniona analiza podstaw normatywnych wszystkich rozpoznawanych protestów wyborczych prowadzi do wniosku, że formułowany w nich zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 należało uznać za niezasadny. Skarżący opierali swoją argumentację na dosyć prostym założeniu, w myśl którego ujawniony fakt zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, w powiązaniu z brakiem otrzymania pakietu wyborczego przed dniem drugiej tury głosowania, oznaczać ma naruszenie prawa przez konsula. Przytaczany w tym kontekście art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nie daje jednak żadnych podstaw do formułowania tego rodzaju zarzutu. Przepis ten – co wskazano – nakłada na konsula obowiązek wysłania pakietu wyborczego do konkretnej grupy wyborców. Zrealizowanie tego obowiązku w terminie i w formie przewidzianej w art. 6 ust. 2 zd. 1 u.wyb.2020 wyklucza możliwość skutecznego stawiania zarzutu naruszenia tego przepisu. Sam brak możliwości oddania głosu z uwagi

na nieotrzymanie pakietu wyborczego nie może być zatem – w prosty sposób – odnoszony do tej sfery działań, które podmiot ten miał podjąć na podstawie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

Poczyniona w niniejszym postępowaniu analiza stanowisk przedstawianych przez odpowiednich konsulów wskazuje jednoznacznie, że we wszystkich państwach, z których zgłaszano protesty wyborcze zawierające zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, pakiety zostały przekazane miejscowemu operatorowi wykonującemu usługi pocztowe w przewidzianym na to terminie ustawowym oraz z zachowaniem właściwej formy.

Pakiety przekazywano do wysłania w zbliżonym czasie, najczęściej 30 czerwca (Stany Zjednoczone), bądź 2, 3 i 4 lipca 2020 r. (Stany Zjednoczone, Kanada, Hiszpania, Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Wielka Brytania). Uwzględniając informacje przekazane Sądowi Najwyższemu w niniejszym postępowaniu nie można stwierdzić, aby sygnalizowanym w protestach przypadkom niedoręczenia pakietów wyborczych towarzyszyło uprzednie naruszenie przez konsulów obowiązków określonych art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

Należy w tym miejscu zauważyć, że stawiany w protestach zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 odnosił się do sytuacji faktycznej, w której brak uzyskania pakietu wyborczego wynikał z wadliwych działań podejmowanych przez samych skarżących. Dotyczy to jednego protestu, w którym – jak sygnalizowali konsulowie – wysłane pakiety wyborcze były zwracane do placówek dyplomatycznych z adnotacją o braku możliwości odnalezienia adresata (Niemcy), bądź też skarżący nie byli dopisani do spisu wyborców (Stany Zjednoczone, Szwecja).

W niektórych wypadkach brak możliwości uzyskania pakietu wyborczego wiązał się z zaplanowanym powrotem do Polski z miejsca, w którym uprzednio zgłaszali zamiar głosowania korespondencyjnego (Niemcy, Stany Zjednoczone).

Okoliczności opisane w odniesieniu do 2 protestów wskazywały, że skarżący zarzucali naruszenie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 mimo, że otrzymali pakiet wyborczy przed dniem głosowania (Holandia).

Sąd Najwyższy rozpoznawał połączone w niniejszym postępowaniu protesty wyborcze wyłącznie w granicach stawianego w nich zarzutu naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Z uwagi na to, że nie stwierdził – w tym zakresie – okoliczności wskazujących na niedopełnienie przez konsulów obowiązków określonych w tym przepisie. Należy jednocześnie podkreślić, że brak jest podstaw do obarczania konsulów odpowiedzialnością za nieterminowe dostarczenie przesyłek pocztowych.

Uwzględniając poczynione ustalenia, a przede wszystkim odnosząc się do podnoszonego w niniejszym postępowaniu naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. należało wyrazić opinię, że zarzuty formułowane w rozpoznawanych protestach były niezasadne. Dlatego Sąd Najwyższy na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 orzekł, jak w pkt. 3 sentencji postanowienia.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.

## I NSW 91/20

Teza:

**Wykonywanie czynności konsularnych państwa wysyłającego zależy od zgody państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Adam Redzik (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestów wyborczych: (…)

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 31 lipca 2020 r.,

1. **wydaje opinię, że zarzuty naruszenia art. 2 ust. 1 i 3 oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979), art. 10 § 1 pkt 1 i art. 287 Kodeksu wyborczego, art. 2, art. 31 ust. 3, art. 62 oraz art. 127 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są niezasadne;**
2. **w zakresie protestów wyborczych T. P. i E. Z. – wydaje opinię, że zarzuty naruszenia art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są zasadne, ale stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów.**
3. **w zakresie protestu wyborczego M. A. – zarzut dotyczący niezapewnienia tajności głosowania na skutek wykorzystania w pakiecie wyborczym koperty na kartę do głosowania umożliwiającej odczytanie treści znajdującej się wewnątrz koperty karty do głosowania bez otwarcia koperty, jest zasadny, ale stwierdzone naruszenie art. 287 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie miało wpływu na wynik wyborów;**
4. **w zakresie protestu wyborczego Z. A. – wydaje opinię, że zarzut naruszenia art. 3 ust. 8 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczy-**

**pospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) jest zasadny, ale stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów;**

5. **w zakresie protestu wyborczego N. L. – wydaje opinię, że zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) jest zasadny, ale stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów;**
6. **w pozostałej części pozostawia protesty bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

I.

Przebywający za granicą wyborcy wnieśli protesty przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP), zarzucając naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020) poprzez niedoręczenie (względnie również opóźnienie doręczenia) pakietu wyborczego, co doprowadziło do pozbawienia ich możliwości skorzystania z gwarantowanego w art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) czynnego prawa wyborczego.

Wnoszący protesty wskazywali, że jako wyborcy przebywający za granicą, dochowując wszelkich wymogów, zgłosili właściwym konsulom zamiar głosowania korespondencyjnego. Niestety do dnia głosowania nie otrzymali pakietów wyborczych.

Jednocześnie podnosili, że – zważywszy na niewielką różnicę głosów między kandydatami – opisane naruszenie miało wpływ na wynik wyborów, gdyż z informacji przedstawianych przez media wynika, że problem związany z niedoręczeniem pakietów wyborcom za granicą nie miał charakteru jedynie jednostkowego, lecz występował na dużo większą skalę.

W kontekście ww. zarzutu niektórzy Wnoszący protesty podnosili również, że zaistniała sytuacja doprowadziła do naruszenia art. 2 ust. 1 i 3 u.wyb.2020, art. 287 w zw. z art. 10 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.) oraz art. 62 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 127 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazywali, że okolicznością przemawiającą za uznaniem, że nie doszło do naruszenia przepisów prawa wyborczego dotyczących głosowania nie może być art. 2 ust. 3 u.wyb.2020 dlatego, że w państwie, w którym głosowali, zostało przeprowadzone głosowanie korespondencyjne, a ponadto nie może dochodzić do pozbawienia wyborcy czynnego prawa wyborczego, inaczej niż na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Uznanie dopuszczalności pozbawienia praw wyborczych wyborców za granicą stanowiłoby nieproporcjonalną ingerencję w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności naruszających zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Dodatkowo, M. A. podniósł, że doręczona mu w pakiecie wyborczym koperta zwrotna była prześwitująca i każdy, kto miał do niej dostęp, patrząc pod światło mógł sprawdzić na kogo oddano głos. Wnoszący protest wskazał, że w sposób oczywisty naruszyło to jego

prawo do tajności głosowania wynikające z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP i załączył fotografię opisywanej przez siebie koperty z kartą do głosowania w środku.

Z kolei Z. A. podniosła, że 30 czerwca 2020 r. wniosła o przesłanie zaświadczenia o prawie do głosowania w II turze wyborów, ponieważ 2 lipca 2020 r. planowała powrót do Polski. Następnego dnia otrzymała odpowiedź, że zaświadczenia nie można wystawić, gdyż pakiet już do niej wysłano. Pakiet ten został jej doręczony następnego dnia po wyjeździe, tj. 3 lipca 2020 r. W związku z tym, Wnosząca protest ponownie poprosiła o przesłanie jej zaświadczenia o prawie do głosowania. Prośba ta pozostała jednak bez odpowiedzi. Na potwierdzenie zarzutu Wnosząca protest przedstawiła korespondencję z konsulem dotyczącą wydania zaświadczenia o prawie do głosowania.

Ponadto Wnosząca protest wskazała, że w momencie zgłaszania się do głosowania w I turze wyborów na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie było informacji o tym, że zgłoszenie takie skutkuje koniecznością głosowania w tym samym miejscu w II turze wyborów. Informacja pojawiła się dopiero 29 czerwca 2020 r. Zdaniem Wnoszącej protest sytuacja ta wprowadziła w błąd wielu wyborców. Wskazała również, że przy dwutygodniowym odstępie między I a II turą wyborów przepis, z którego wynika takie rozwiązanie wydaje się nielogiczny i absurdalny.

Natomiast N. L. sformułowała zarzut dotyczący przesłania przeznaczonego dla niej formularza oświadczenia o tajności głosowania do zupełnie innej osoby. Jako dowody załączyła swoje notatki i zapisy wiadomości w serwisie społecznościowym dotyczące otrzymania oświadczania przez inną osobę.

II.

II.1. Stanowiska dotyczące rozpatrywanych protestów przekazali właściwi konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: RP). Wskazywali oni, że pakiety wyborcze zostały przez nich przekazane odpowiednim operatorom pocztowym każdorazowo w terminie ustawowym, a często na kilka dni przed jego upływem, tym samym przewidziany prawem obowiązek został spełniony.

W wielu miejscach głosowanie mogło odbywać się wyłącznie w formie korespondencyjnej (przykładowo władze Norwegii i Stanów Zjednoczonych Ameryki – z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne – nie wyraziły zgody na głosowanie osobiste).

Wybierany był rodzaj przesyłki zgodny z przepisem art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, w niektórych krajach również z opcją priorytetową/ekspresową/przyspieszoną. Nadanie pakietów wyborczy przewidzianą w ww. przepisie przesyłką nierejestrowaną na ogół nie pozwalało na śledzenie indywidualnych przesyłek.

Niektórzy konsulowie zaznaczali przy tym, że podejmowane były dodatkowe zabiegi mające na celu usprawnienie doręczenia pakietów. Przykładowo, Konsul RP w M. (skąd wniesiono wiele rozpatrywanych protestów) wskazał, że Ambasador RP w M. podjęła interwencję na szczeblu Dyrektora Handlowego Poczty Hiszpańskiej oraz dyrektora największego oddziału Poczty Hiszpańskiej w M. – zwracając się z prośbą o nadanie przesyłkom priorytetowego charakteru.

Konsul Generalny RP w L. zaznaczył, że 29 czerwca 2020 r. o północy zamknął spisy wyborcze do II tury wyborów. 30 czerwca 2020 r. po południu otrzymano, wydrukowano i podstemplowano jedną pieczęcią 5000 kart wyborczych. 1 lipca 2020 r. wszystkie pakiety zostały spakowane, zaadresowane i oznaczone osobistymi numerami „*lettre suivie*" (umożliwiającymi śledzenie przesyłki), a 2 lipca 2020 r. zostały one nadane na poczcie. Konsul

zadeklarował, że jego urząd zrobił wszystko, aby w określonych warunkach prawnych, technicznych i osobowych pakiety wyborcze dotarły do wyborców jak najszybciej.

Konsul Generalny RP w H. podniósł, że niektórzy wyborcy nie otrzymali pakietów wyborczych, ale zwyczajowo list na terenie H. może dotrzeć w ciągu 1–2 dni. Pakiety wyborcze, z uwagi na ten krótki czas obiegu przesyłek, zostały wysłane listami zwykłymi (bez możliwości śledzenia). Po I turze wyborów konsulat nie odnotował zbyt wielu sygnałów o spóźnieniach lub niedoręczeniu pakietów. Niedostarczenie ich przed II turą wyborów mogło wynikać z dużej liczby pakietów (15 000 sztuk w II turze – 10 000 sztuk w I turze) przekazanych *(...) Post*.

Konsul Generalny RP w M. wskazał, że średni czas dostarczenia przesyłki priorytetowej (z której skorzystano), według zapewnień poczty włoskiej, wynosi 1–4 dni. Dla przyspieszenia wysyłki wszystkie pakiety zostały wysłane z centrali – poczty głównej.

Konsul RP w H. poinformował, że według holenderskiego operatora pocztowego *Post (...)*, termin doręczenia powinien wynosić 24 godziny.

Konsul RP w L. wyjaśnił, że zgodnie z informacjami uzyskanymi od poczty portugalskiej, wszystkie przesyłki kategorii „przyspieszona" (a takimi nadano pakiety), powinny być dostarczone do wszystkich części kraju maksymalnie 2 dni od wysłania. Poinformował również, że wyborcy z Madery otrzymali w terminie karty do głosowania przed I turą wyborów.

Konsul Generalny RP w M. podniósł, ze w prawie obowiązującym na terenie Anglii i Walii za doręczenie przesyłki co do zasady nie odpowiada nadawca, a profesjonalny podmiot, który świadczy takie usługi (*(...) Mail*).

Konsul Generalny RP w L. zaznaczył, że decyzja o wysłaniu pakietów wyborczych pocztą nierejestrowaną poprzedzona była analizą, czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 6 ust. 2 zd. 2 u.wyb.2020. Poczta amerykańska (*United States (...)*) w odniesieniu do stanów, które obejmuje okręg konsularny Konsulatu Generalnego RP w L., na swojej stronie internetowej podał informację o istniejących opóźnieniach i problemach z doręczaniem przesyłek z uwagi na epidemię COVID-19 jedynie na terytorium stanu Alaska. Przy tym Wnoszący rozpatrywane protesty nie mieszkają w tym stanie.

Konsul Generalny RP w C. wskazał, że biorąc pod uwagę liczbę kopert zwrotnych, które wróciły do urzędu w I turze głosowania (86%), nie było podstaw prawnych, aby skorzystać z innej formy wysyłki.

Konsul RP w A. wskazał, że w związku z doświadczeniami, jakie placówka posiada ze współpracy z lokalną pocztą (brak imiennych skrzynek adresatów w domach wielorodzinnych, brak skrzynek na wsi, czas doręczenia przesyłek przekraczający tydzień), Ambasada RP w A. zdecydowała o skorzystaniu z usług kuriera – firmy S. Biorąc pod uwagę przepis ww. ustawy z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020), mówiący o doręczeniu pocztą nierejestrowaną, konsul wyjaśnił wykonawcy usługi, że wysłane przesyłki powinny być dostarczone z potwierdzeniem lub bez potwierdzenia, jeśli nie uda się dostarczyć przesyłki do rąk własnych, tj. na zasadzie poczty nierejestrowanej. W trakcie współpracy okazało się, że prośba ta nie zawsze była respektowana i kurierzy dostarczali przesyłki lub zostawiali awizo i oczekiwali na odbiór.

W przypadku części protestów konsulowie zaznaczali, że przesyłki zawierające pakiety wyborcze zostały zwrócone z powodu braku możliwości doręczenia spowodowanego np. tym, że pod wskazanym przez wyborcę adresem odbiorca jest nie do odnalezienia, nie został odnaleziony/nie zamieszkuje, albo nie można ustalić adresata bądź skrzynka pocztowa jest przepełniona. Powodem niedoręczenia były też dwukrotnie nieskuteczne próby doręczenia

pakietu (prawdopodobnie awizowane); dokonany wybór opcji głosowania „korespondencyjne – osobisty odbiór pakietu wyborczego w urzędzie konsularnym"; odebranie przez wyborcę zaświadczenia o prawie do głosowania, o które wnioskował czy fakt, że wyborcy nie byli wpisani do spisu wyborców prowadzonego przez właściwego konsula. W oparciu o informacje z systemu śledzenia przesyłek stwierdzano również, że pakiet został wyborcy doręczony w terminie umożliwiającym jego skuteczne odesłanie w odpowiednim terminie.

W stanowisku przedstawionym wobec protestu T. P. konsul stwierdził, że adresowana do niego przesyłka została zwrócona z powodu umieszczenia na kopercie niepełnego adresu odbiorcy (niepełny kod pocztowy). Omyłka wynikała z wprowadzenia niepełnych danych przez rejestratora zgłoszenia do systemu rejestracji wyborców. Termin zwrotu przesyłki uniemożliwił podjęcie próby ponownego doręczenia. Te same dane pozwoliły jednak na doręczenie pakietu przed I turą wyborów.

Ustosunkowując się do protestu E. A. Z. konsul wskazał, że 29 czerwca 2020 r. o godz. 20:56 zwróciła się ona w formie elektronicznej z wnioskiem o zmianę trybu głosowania z osobistego na korespondencyjny, podając adres, na który pakiet ma zostać wysłany. W odpowiedzi z tego samego dnia, z godz. 21:20, potwierdzono, że pakiet zostanie wysłany na adres wskazany we wniosku. W wiadomości z tego samego dnia, z godz. 22:59 Wnosząca protest poinformowała, że w podanym przez nią adresie jest błąd dotyczący numeru lokalu. Pakiet został wysłany do Wnoszącej protest 3 lipca 2020 r. na wskazany przez nią pierwotnie adres, a przesyłka została zwrócona z adnotacją „adresat nieznany/nieodnaleziony pod adresem".

W odniesieniu do protestu M. A. konsul wyjaśnił, że elementy pakietu wyborczego zostały przygotowane zgodnie z wytycznymi zawartymi w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej nr 182/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie określenia wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

W odpowiedzi na protest Z. A. konsul wskazał, że pakiet wyborczy został odebrany przez operatora pocztowego 2 lipca 2020 r. Ambasada RP otrzymała wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania w trakcie przygotowania partii pakietów, w której był pakiet przeznaczony dla Wnoszącej protest. Wysłanie pakietu uniemożliwiło wysłanie zaświadczenia, o czym poinformowano zainteresowaną 2 lipca 2020 r.

Stanowisko dotyczące m.in. niniejszej sprawy przedstawił również Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Wskazał on, że w świetle rozwiązań przyjętych ww. ustawie z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020), powstała możliwość dostosowania sposobu głosowania do warunków miejscowych i przepisów prawa obowiązujących w państwach przyjmujących. Głosowanie 28 czerwca 2020 r. odbyło się w 167 obwodach głosowania, natomiast 12 lipca 2020 r. przeprowadzono je w 169 komisjach wyborczych. Pomimo szczególnych i trudnych okoliczności, polscy wyborcy zamieszkali za granicą w nienotowanej wcześniej liczbie wzięli udział w wyborach. Łącznie do spisów wyborców prowadzonych przez konsulów zapisała się rekordowa liczba 524 884 wyborców (w I turze – 373 929).

Zdecydowana większość skorzystała z możliwości głosowania korespondencyjnego. Ze względu na uwarunkowania epidemiczne w 20 krajach możliwe było wyłącznie głosowanie korespondencyjne. Wśród tych państw znalazły się m.in. te, w których zamieszkuje największa liczba obywateli polskich: Wielka Brytania, Niemcy, Stany Zjednoczone, Kanada, Irlandia, Niderlandy, Norwegia.

Urzędy konsularne przygotowały i wysłały w I turze 343 241, a w II turze wyborów 480 262 pakietów. Przygotowanie i wysyłka pakietów przed II turą wyborów zajęła 5 dni, tj. o dwa dni mniej niż przewiduje to ustawa. Łącznie w obu turach wysłano 823 503 pakietów. Praca ta została wykonana w czasie trwającej pandemii, często w krajach, które zostały nią dotknięte w stopniu wielokrotnie większym niż Polska.

Przy tym wszystkie pakiety wyborcze we wszystkich okręgach konsularnych, w obu turach głosowania, zostały przez konsulów wysłane do wyborców (dostarczone do operatorów pocztowych/przewozowych) z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

II.2. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) ustosunkowując się do protestu wniesionego przez J. C. stwierdziła m.in., że odniesienie się do zarzutu sformułowanego w proteście wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego, do czego Komisja nie jest uprawniona. Niemniej jednak, w związku z tym, że – w świetle przedstawionych przez konsula wyjaśnień – pakiet został przekazany poczcie do wysłania w terminie ustawowym, który upływał 6 lipca 2020 r., nie doszło do naruszenia prawa wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła ponadto, że nawet gdyby Sąd Najwyższy uznał zarzut za zasadny, to nie miało to wpływu na wynik wyborów, bowiem różnica między kandydatami wyniosła 422 385 głosów, natomiast różnica między liczbą wyborców, do których wysłano pakiety wyborcze w kraju i za granicą (704 111), a liczbą otrzymanych przez obwodowe komisje wyborcze kopert zwrotnych (614 631) wyniosła 89 480 (przy czym część wyborców świadomie rezygnuje z odesłania koperty zwrotnej lub nie może tego uczynić np. z przyczyn losowych).

II.3. Prokurator Generalny w odniesieniu do protestu wniesionego przez J. C. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, jako niespełniającego warunków określonych w art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb. Podniósł m.in., że zgodnie z art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 to na operatorze wykonującym usługi pocztowe za granicą spoczywa doręczenie pakietu wyborczego.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

III.1. W świetle art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo wniesienia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. W przypadku wyborów, których dotyczy protest, jest to ww. ustawa z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020). Ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w czerwcu 2020 r., w związku z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.wyb.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Artykuł 321 § 2 k.wyb. stanowi, że w odniesieniu do wyborcy przebywającego za granicą wymogi dotyczące wniesienia protestu uważa się za spełnione, jeżeli protest został złożony odpowiednio właściwemu terytorialnie konsulowi. Wyborca obowiązany jest dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu.

Według art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być 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 lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Postępowanie z protestu wyborczego ma więc na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19).

Z kolei art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Stosownie do art. 322 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb. Przepis ten odsyła do treści całego art. 321 k.wyb., a zatem do wszystkich jego jednostek redakcyjnych, czyli również do przytoczonego § 3 (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15). Natomiast zgodnie z art. 323 k.wyb., w wyniku merytorycznego rozpoznania protestu Sąd Najwyższy wydaje opinię zawierającą ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów.

III.2. Zwrócić należy uwagę na to, że postępowanie przed Sądem Najwyższym w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP jest dwuetapowe. Mądrością pokoleń prawników, sięgającą okresu międzywojennego, zostało tak skonstruowane przez ustawodawcę, aby w pierwszym jego etapie – polegającym na rozpatrywaniu protestów wyborczych – skoncentrować się na rozpoznaniu protestów wnoszonych przez wyborców dotyczących ochrony ich czynnego prawa wyborczego oraz przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych (art. 82 § 5 k.wyb.). Rozpoznając te protesty Sąd Najwyższy wydaje opinię, czy są one zasadne i czy miały wpływ na wynik wyborów (nie na wynik głosowania).

W drugim etapie Sąd Najwyższy – na podstawie sprawozdania PKW oraz opinii Sądu Najwyższego wyrażonych w postanowieniach w sprawach z protestów wyborczych, w składzie całej izby, orzeka w przedmiocie ważności wyborów. Zakres okoliczności branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy w toku badania ważności wyboru Prezydenta RP przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie jest inny niż w postępowaniu wszczętym wniesieniem protestu wyborczego, gdyż Sąd Najwyższy bada całokształt czynności wyborczych (zob. np. B. Szczurowski, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, nb. 11; P. Czarny, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, pkt 4).

Natomiast w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem protestu wyborczego nie podlegają badaniu wszelkie możliwe naruszenia prawa dokonane przez kogokolwiek od chwili ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do chwili ogłoszenia uchwały PKW o wyniku wyborów, ale te, które mają wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lipca 2010 r., III SW 94/10).

III.3. Sąd Najwyższy zaznacza, że z uwagi na przytoczoną wyżej treść art. 82 § 1 k.wyb. i art. 322 § 1 k.wyb. pociągającą za sobą konieczność wyraźnego sformułowania zarzutów naruszenia konkretnych przepisów, ograniczenie kognicji Sądu Najwyższego w sprawie z protestu wyborczego i związanie Sądu zarzutami sformułowanymi w proteście,

jak również ze względu na treść art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, który nie zawiera choćby ogólnej regulacji dotyczącej podstaw wniesienia protestu, a jedynie upoważnienie do ich określenia dla ustawodawcy zwykłego, dopuszczalny jest jedynie zarzut naruszenia Konstytucji RP ze wskazaniem wypływającego z niego przepisu Kodeksu wyborczego lub ustawy z 2 czerwca 2020 r. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lipca 2010 r., III SW 94/10). W tym kontekście zarzuty naruszenia przepisów Konstytucji RP sformułowane w rozpatrywanych protestach Sąd Najwyższy uznaje za dopuszczalne.

III.4. Odnosząc się do objętych pkt 1. sentencji zarzutów związanych z naruszeniem art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, a dotyczących niedoręczenia (względnie również opóźnienia doręczenia pakietów wyborczych) Sąd Najwyższy zauważa, że czynności wyborcze konsula nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokować, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, wykonywanie czynności konsularnych państwa wysyłającego zależy od zgody państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. W praktyce, zasadniczo dla wykonywania funkcji wyborczych, niezależnie od tego, czy ich podstawy normatywnej należy poszukiwać w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. czy w dwustronnych konwencjach konsularnych, wymagana jest zgoda państwa przyjmującego.

W świetle powyższego, nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich organizację na terytorium państwa obcego, realizacja wielu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczypospolita Polska, jako państwo przeprowadzające wybory za granicą, musiała zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu.

W przypadku wyborów Prezydenta RP przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce, z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne dotyczące wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19), zastosowały ograniczenia zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujące także na proces organizacji polskich wyborów za granicą. Konsul dokonując czynności wyborczych, w tym objętej protestem wysyłki pakietu wyborczego, dokonuje czynności w świetle prawa polskiego (art. 6 u.wyb.2020), korzystając jednakże ze środków technicznych przewidzianych w obcym porządku prawnym (usług operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Sąd Najwyższy zauważa, że w świetle ww. ustawy z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020), w zakresie głosowania korespondencyjnego w kraju, ustawa ta zobowiązuje urząd gminy nie tylko do wysłania pakietu do wyborcy, ale także jego doręczenia. Powoduje to, że można skutecznie zarzucać naruszenie art. 5 ust. 1 u.wyb.2020 gdyby do doręczenia nie doszło. Jednak w zakresie głosowania korespondencyjnego za granicą, kwestia ta została uregulowana inaczej. Będący podstawą zarzutów rozpatrywanych protestów art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 stanowi, że konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 3 u.wyb.2020, pocztą nierejestrowaną. Konsul może przekazać pakiet wyborczy również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie daje rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Przyczyną takiego ukształtowania

przywołanego przepisu jest to, że system doręczeń za granicą pozostawał i pozostaje poza zakresem oddziaływania prawa polskiego. Stwierdzić naruszenie przywołanego przepisu art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 można jedynie w sytuacji, gdyby konsul nie wysłał pakietu, bądź wysłał go po terminie przewidzianym w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 (należy przy tym zaznaczyć, że chodzi o udowodnione oddanie przesyłek operatorowi pocztowemu, gdyż nadawca nie ma wpływu na to – zwłaszcza przy bardzo dużej liczbie listów – kiedy przesyłka zostanie ostemplowana). Z tego względu, uznając, że jest to okoliczność równoważna z niewysłaniem pakietu, Sąd Najwyższy w pkt. 2. sentencji wyraził opinię o zasadności zarzutów Wnoszących protesty, dla których pakiety wyborcze nie zostały przygotowane do wysyłki w sposób prawidłowy, tj. których pakiety z przyczyn nie leżących po stronie wyborców zostały błędnie zaadresowane.

W toku postępowania stwierdzono, że w pozostałych przypadkach przesłanie przez konsulów pakietów wyborczych każdorazowo nastąpiło w terminie i na warunkach określonych w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 – tj. nie później niż 6 dni przed dniem wyborów pocztą nierejestrowaną lub w inny sposób (np. przesyłką rejestrowaną), jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie dawał rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Fakt, że przesyłka nie dotarła lub dotarła z takim opóźnieniem, że niemożliwe było oddanie lub odesłanie koperty zwrotnej w terminie określonym w art. 8 ust. 6 u.wyb.2020 i oddanie głosu w wyborach, stanowił efekt działań lub zaniechań zagranicznego operatora pocztowego. Sytuacja taka miała miejsce pomimo rozwiązania ustawowego dotyczącego preferowania przesyłek nierejestrowanych, jako szybciej dostarczanych.

Stąd też stan niedoręczenia lub opóźnionego doręczenia pakietu, nie stanowi efektu działań konsula ani naruszenia prawa polskiego, lecz działań lub zaniechań zagranicznego operatora świadczącego usługi pocztowe w obcej przestrzeni prawnej. Nie odnosi się do działań władz polskich, ani też nie dotyczy spraw, na które konsul miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją. Jednak nie wyklucza to możliwości skierowania przez Wnoszących protesty stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego, czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi danego państwa. W związku z brakiem naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, również podniesione zarzuty naruszenia powiązanych z nim przepisów są niezasadne.

III.5. Jeśli chodzi o zarzuty dotyczące niedoręczenia pakietów wyborczych podniesione przez K. M. i R. M., Sąd Najwyższy zauważa, że według informacji przekazanych przez właściwego konsula, Wnoszący protesty nie byli ujęci w prowadzonym przez niego spisie wyborców (według oświadczeń zawartych w protestach – wyborcy ci są wpisani do spisów prowadzonych na terenie Polski). Konsul nie miał więc podstaw, aby przygotowywać i wysyłać pakiety wyborcze.

III.6. Sąd Najwyższy zauważa, że głosowanie korespondencyjne za granicą (zwłaszcza w kontekście opisanych powyżej prawnych i faktycznych uwarunkowań związanych ze zróżnicowaniem możliwości organizowania wyborów w kraju i za granicą) – także w świetle uregulowań konstytucyjnych w innych państwach – jako takie nie powinno budzić kontrowersji. W literaturze wskazano, że „Na ogół zakłada się, że prawo międzynarodowe (w tym europejskie) nie zabrania uzależnienia praw wyborczych od spełnienia ustalonego w prawie krajowym warunku zamieszkiwania na terytorium państwa, którego obywatelstwo dana osoba posiada. (…) Praktyka legislacyjna współczesnych państw demokratycznych jest w tym względzie nader zróżnicowana, jednak ogólnie biorąc zorientowana

raczej na zagwarantowanie tej grupie obywateli prawa wybierania, przynajmniej w wyborach ogólnokrajowych. Co najmniej w 37 demokratycznych państwach można głosować «na odległość» (korespondencyjnie), bo taką technikę oddania głosu przewiduje się z reguły w tych przypadkach" (za: W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 62, pkt 19).

III.7. Przechodząc do zarzutu objętego pkt. 3. sentencji, Sąd Najwyższy wskazuje, że według art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent RP jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Zgodnie z art. 287 k.wyb. wybory Prezydenta RP są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasada tajności głosowania oznacza przede wszystkim nakaz zorganizowania głosowania w taki sposób, aby nikt, aż do czasu zakończenia głosowania, nie mógł zapoznać się z treścią oddanych głosów oraz nakaz zabezpieczenia tajności decyzji wyboru indywidulanego wyborcy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2015 r., III SW 25/15).

Tajność głosowania powinna zostać zapewniona m.in. przez prawidłowo wykonaną kopertę na kartę do głosowania korespondencyjnego. Wzór i rozmiar koperty na kartę do głosowania określane są przez PKW w drodze uchwały, uwzględniając konieczność zapewnienia tajności głosowania oraz zwięzłości i komunikatywności instrukcji (art. 7 ust. 6 u.wyb.2020). Państwowa Komisja Wyborcza w § 3 pkt 2 uchwały nr 182/2020 z 10 czerwca 2020 r. określiła, że koperta na kartę do głosowania wykonywana jest w sposób uniemożliwiający, bez jej otwarcia, odczytanie treści znajdującej się wewnątrz karty do głosowania.

Z dołączonej do protestu M. A. fotografii koperty na kartę do głosowania wynika, że standard tajności głosowania w tym przypadku nie został zachowany – możliwe było stwierdzenie bez otwierania koperty, na kogo wyborca oddał swój głos. Rozpatrywany zarzut jest zatem zasadny. Nie ma jednak żadnych podstaw do stwierdzenia, że to naruszenie przepisów miało jakikolwiek wpływ na wynik wyborów. Wnoszący protest nie wskazał bowiem na takie okoliczności, z których wynikałoby, że tego rodzaju koperty miały wpływ na sposób oddania głosów przez Wnoszącego protest lub innych wyborców.

III.8. W odniesieniu do zarzutu niewystawienia zaświadczenia o prawie do głosowania sformułowanego przez Z. A. należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 8 u.wyb.2020, w przypadku, gdy wyborca zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów nie wydaje się po wysłaniu do wyborcy pakietu wyborczego.

Na podstawie dowodu przedstawionego przez Wnoszącą protest i informacji udzielonej przez konsula, Sąd Najwyższy ustalił, że wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania wpłynął do konsula zanim pakiet został wysłany. W związku z tym Sąd Najwyższy wyraził opinię o zasadności zarzutu.

III.9. Ustosunkowując się do zarzutu sformułowanego przez N. L., a dotyczącego doręczenia przeznaczonego dla niej formularza oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu innej osobie, Sąd Najwyższy wskazuje, że według art. 7 ust. 1 u.wyb.2020, w skład pakietu wyborczego wchodzi m.in. właśnie oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Mając na uwadze, że przy pomocy wymienionych wyżej dowodów Wnosząca protest wykazała, że jej pakiet wyborczy był niekompletny, również wobec tego zarzutu Sąd Najwyższy wydał opinię o zasadności zarzutu.

III.10. W pozostałym zakresie Sąd Najwyższy wskazuje, że w świetle przytoczonej wyżej treści art. 82 § 1 k.wyb. – określającej podstawy i zakres protestu wyborczego

– niedopuszczalne jest kwestionowanie regulacji ustawowych w trybie protestu wyborczego. Protest zawierający taki zarzut wykracza więc poza granice podstaw protestu zakreślone w art. 82 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 8 listopada 2005 r., III SW 145/05; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

III.11. W związku z tym, że wszystkie omówione wyżej naruszenia objęte zarzutami uznanymi za zasadne miały wymiar jednostkowy, w postępowaniu z protestu wyborczego, w którym ocenia się konkretne, stwierdzane naruszenia, nie sposób stwierdzić, aby miały one wpływ na wynik wyborów. Znaczenie wszystkich pojedynczych naruszeń, co do których Sąd Najwyższym wyraził opinię o ich zasadności, badane jest przez Sąd Najwyższy przed podjęciem uchwały w przedmiocie ważności wyborów.

Sąd Najwyższy podkreśla, że orzekając w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP i ma obowiązek zbadać także, czy inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., w tym zarzuty nieobjęte skutecznie protestami wyborczymi, rzutowały na ważność wyboru. Ze względu na wagę zarzutów dotyczących możliwości korzystania z czynnego prawa wyborczego, sięgających sięgającego podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, wypowiedź Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP jest uzasadniona. Tym bardziej dlatego, że wybory prezydenckie w 2020 r. przeprowadzone zostały w trybie nieprzewidzianym wyraźnie w Konstytucji RP, a ich ostateczna ocena wymagać będzie ważenia wartości konstytucyjnych z uwzględnieniem okoliczności takich, jak pandemia wirusa SARS-CoV-2 i ogłoszony stan epidemii oraz konsensus polityczny na przeprowadzanie wyborów po tym, jak nie odbyły się one w terminie pierwotnie wskazanym przez Marszałka Sejmu. Ocenie Sądu Najwyższego podlega w tej procedurze cały długi proces wyborczy i całokształt czynności wyborczych.

III.12. Z przedstawionych wyżej względów, na podstawie art. 322 § 1 i art. 323 § 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 oraz w zw. z art. 321 § 3 i art. 82 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.
## I NSW 280/20

Teza:

**Istotą czynu zabronionego stypizowanego w przepisie art. 248 pkt 1 k.k. jest sfałszowanie list wyborczych poprzez nierzetelne sporządzanie list osób kandydujących lub głosujących.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Leszek Bosek
SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego A. Ż.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

**wyraża opinię, że zarzut jest zasadny, ale pozostaje bez wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 14 lipca 2020 r. A. Ż. (dalej: Wnosząca protest) wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zarzuciła w nim popełnienie przestępstwa określonego w art. 248 pkt 1 k.k. w związku z pozbawieniem jej możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego. Naruszenie to, jej zdaniem, miało wpływ na wynik wyborów. Wnosząca protest podniosła, że jako wyborca przebywający podczas pierwszej tury wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za granicą (w F.) zgłosiła drogą elektroniczną zamiar głosowania korespondencyjnego. Do kraju wróciła na drugą turę wyborów. W związku z wyborami korespondencyjnymi konsulat Rzeczypospolitej Polskiej w P. był zamknięty i nie istniała możliwość odebrania zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. Również w urzędzie gminy Wnoszącej protest nie udało się uzyskać zaświadczenia do głosowania w Polsce. Wnosząca protest została powiadomiona przez konsulat, że nie ma możliwości otrzymania powyższego zaświadczenia z uwagi na to, że pakiet wyborczy został już do niej wysłany. Następnie uzyskała informację, że może zostać skreślona ze spisu wyborców w F., co gwarantowało jej możliwość głosowania w kraju. W jej opinii, wcześniejsze wprowadzenie jej w błąd przez organ państwowy spowodowało, że została pozbawiona prawa do głosowania, ponieważ nie figurowała już w żadnym spisie wyborców. Powyższe zachowanie wypełniło, zdaniem Wnoszącej protest, znamiona przestępstwa z art. 248 pkt 1 k.k. oraz doprowadziło do naruszenia przepisu art. 62 ust. 1 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej. Wnosząca protest podniosła, że wskazane przez nią naruszenie miało wpływ na wynik wyborów, gdyż z informacji podawanych przez media wynikało, że problem dotyczący braku możliwości głosowania przez wyborców przebywających w pierwszej turze wyborów za granicą występował na szerszą skalę.

Stanowiska w niniejszej sprawie wnieśli Prokurator Generalny (pismo z 22 lipca 2020 r.) oraz Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z 23 lipca 2020 r.). Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu z uwagi na nieprzedstawienie dowodów potwierdzających dopuszczenie się przestępstwa ani bliższych okoliczności jego popełnienia. Ponadto Wnosząca protest nie wskazała, jaki wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów miało przedstawione przez nią inkryminowane zachowanie. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że w związku z wprowadzeniem Wnoszącej protest w błąd, protest jest zasadny, ale nie miał wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979; dalej: u.wyb.2020), protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. W zakresie nieuregulowanym w powyższej ustawie, na podstawie art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ogólne, zawarte w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.).

Z treści art. 321 § 3 k.wyb. wynika, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Treść zarzutów nie może być dowolna, lecz powinna spełniać kryteria, o których mowa w przepisie art. 82 § 1 k.wyb. Zgodnie z nim, protest 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. Z treści tego przepisu wynika, że osoba wnosząca protest jest ponadto zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyboru określonej osoby, a podstawę do jej zakwestionowania mogą stanowić wyraźnie wskazane przestępstwa oraz delikty wyborcze. Ich wystąpienie musi rzutować na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów i być poparte konkretnymi dowodami, znanymi osobie wnoszącej protest, na których opiera ona swoje zarzuty. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb. (art. 322 § 1 k.wyb.).

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 2 u.wyb.2020, zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą wyborca zgłasza konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów. Zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy również ponownego głosowania

(art. 3 ust. 7 u.wyb.2020). Wyborca, na swój pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów, jest dopisywany do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy, w której czasowo przebywa (art. 28 § 1 k.wyb.). W takim wypadku o dopisaniu lub wpisaniu do spisu wyborców osób, o których mowa w art. 28 k.wyb., niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały, a w przypadku osób stale zamieszkałych za granicą – konsula właściwego ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania za granicą (art. 31 k.wyb.). W takim wypadku wyborca jest skreślany z wcześniejszego spisu wyborców, czego wobec osób zamieszkujących za granicą dokonuje właściwy konsul (§ 7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą, Dz.U. 2017, poz. 1130). Ustawodawca nie ograniczył tego uprawnienia w stosunku do wyborców, którzy zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego, w przypadku gdy przy ponownym głosowaniu złożyli we właściwym terminie wniosek o wpis na listę wyborców w innym miejscu niż odpowiadające adresowi, na który miał zostać przesłany pakiet wyborczy. Jego wysłanie wiąże się z odmową wydania zaświadczenia o prawie do głosowania (art. 3 ust. 8 u.wyb.2020), ale nie pozbawia wyborcy prawa wpisu do spisu wyborców w ramach głosowania osobistego.

Czyn zabroniony stypizowany w przepisie art. 248 pkt 1 k.k. polega na sporządzaniu listy kandydujących lub głosujących, z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum. Przyjmuje się, że jego istotą jest sfałszowanie list wyborczych poprzez nierzetelne sporządzanie list osób kandydujących lub głosujących (W. Kozielewicz, *Komentarz do art. 248 k.k.*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis 2020). W niniejszej sprawie uchybienie, które zarzuca Wnosząca protest sprowadza się do wprowadzenia w błąd co do możliwości wpisania się na listę wyborców w kraju, co z uwagi na upływ terminów, uniemożliwiło Wnoszącej protest skorzystanie z przysługującego jej czynnego prawa wyborczego. Nie wypełniało ono jednak znamion czynu z art. 248 pkt 1 k.k.

Biorąc pod uwagę treść podniesionego przez Wnoszącą protest zarzutu, należy uznać, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia przepisów dotyczących głosowania. Naruszenie to nie ma jednak wpływu na wynik wyborów. Wnosząca protest nie uprawdopodobniła bowiem takiej okoliczności. Samo powołanie się na informacje zasłyszane w mediach nie może bowiem być uznane za wystarczające. W konsekwencji należy uznać, że nie wykazano, aby stwierdzony przypadek naruszenia prawa wyborczego miał wpływ na ostateczny wynik wyborów, skoro różnica pomiędzy kandydatami wyniosła 422 385 głosów.

Z tych względów, na podstawie art. 323 § 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, Sąd Najwyższy wyraził opinię jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.

## I NSW 491/20

Teza:

**Postępowanie toczące się w wyniku wniesienia indywidualnego protestu przeciwko wyborowi Prezydenta RP nie służy poszukiwaniu i ustalaniu wszelkich możliwych nieprawidłowości, jakie mogły się pojawić w toku wyborów (podczas głosowania, liczenia głosów i ustalenia wyników głosowania).**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Adam Redzik
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego M. J., M. N., D. W., K. P., M. W., J. T., I. R., M. N., M. D., D. J. L., M. M. i P. C.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

1. **wyraża opinię, że w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 26 § 2 k.wyb. protesty M. J., M. N., D. W., K. P., M. W., J. T., M. N., M. D., D. J. L., M. M. i P. C. są zasadne, lecz naruszenie to nie miało wpływu na wynik wyborów;**
2. **wyraża opinię, że w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 26 § 2 k. wyb. protest I. R. jest niezasadny;**
3. **w pozostałej części pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Od 16 do 21 lipca 2020 r. do Sądu Najwyższego wpłynęły sporządzone przez wyborców: M. J. (I NSW 491/20), M. N. (I NSW 654/20), D. W. (I NSW 676/20), K. P. (I NSW 1222/20), M. W. (I NSW 2099/20), J. T. (I NSW 2299/20), I. R. (I NSW 3649/20), M. N. (I NSW 3703/20), M. D. (I NSW 4757/20), D. J. L. (I NSW 4944/20), M. M. (I NSW 5116/20) oraz P. C. (I NSW 5281/20) protesty przeciwko wyborowi Prezydenta RP dokonanemu 12 lipca 2020 r. Ze względu na tożsamość zarzutów występujących we wskazanych protestach, Sąd Najwyższy postanowieniem z 28 lipca 2020 r. zarządził ich połączenie w celu łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sygn. akt I NSW 491/20.

W protestach podniesiono przede wszystkim zarzut naruszenia art. 26 § 2 oraz art. 287 Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.) poprzez ujęcie tych samych wyborców w więcej niż jednym spisie wyborców, a tym samym umożliwienie oddania więcej niż jednego głosu przez jednego wyborcę. W sprawie z protestu wyborczego M. D. podniesiono dodatkowo

zarzut naruszenia art. 128 ust. 2 Konstytucji RP przez dokonanie czynności wyborczych poza konstytucyjnym terminem przewidzianym na wybór Prezydenta RP.

W uzasadnieniach protestów przytaczano okoliczności, które miały na celu uprawdopodobnić zdarzenia świadczące o tym, że Wnoszący protest figurowali w dwóch spisach wyborców i mogli oddać głos w dwóch różnych miejscach. Powodem opisanych sytuacji były nieprawidłowości, które polegały na niewykreśleniu w macierzystych gminach osób, które dopisały się do spisu wyborców poza swoim miejscem zamieszkania lub pobrały zaświadczenie o prawie do głosowania. Zdaniem Wnoszących protesty, wyżej wymienione sytuacje miały wpływ na przebieg głosowania, wynik głosowania i wynik wyborów, ponieważ mogły wystąpić częściej, pozwalając obywatelom zagłosować dwa razy.

Wobec wszystkich połączonych protestów stanowisko przedstawił Prokurator Generalny i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej. Sąd Najwyższy zwrócił się również o zajęcia stanowiska do odpowiednich dla poszczególnych obwodów Okręgowych Komisji Wyborczych (dalej: OKW).

Prokurator Generalny wyraził pogląd o konieczności pozostawienia wszystkich rozpatrywanych protestów bez dalszego biegu. W swoim stanowisku przyznał, że umieszczenie wyborcy w więcej niż jednym spisie, niewątpliwie stanowi naruszenie art. 26 § 2 k.wyb. (zgodnie z którym wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców), jednak zdaniem Prokuratora Generalnego przepis ten nie dotyczy głosowania, ani tym bardziej ustalenia wyników głosowania czy wyników wyborów. Odnosi się on bowiem do czynności podejmowanej jeszcze przed wyborami, a więc jego ewentualne naruszenie nie może stanowić przedmiotu protestu wyborczego. Protest zawierający takie zarzuty, w jego ocenie, nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 321 § 3 k.wyb. w większości połączonych protestów Prokurator Generalny kwestionował także przedstawione dowody, jako niepozwalające na wykazanie zarzucanego naruszenia, co również było w jego opinii dodatkowym argumentem za pozostawieniem wniesionych protestów bez dalszego biegu.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, odnosząc się do przedstawionego w protestach zarzutu, stwierdził, że ustalenie stanu faktycznego wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego, do czego Komisja nie jest uprawniona. Jednocześnie informował, że nie zna przyczyn niewykreślenia Wnoszących protesty ze spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania. Potwierdzał jednak, że opisane zdarzenia nie powinny mieć miejsca. Do obowiązków właściwego urzędu należy bowiem przekazanie odpowiednich informacji w postaci urzędowego zawiadomienia o wpisaniu wnoszących protest do spisu wyborców w odpowiednim obwodzie głosowania, w celu skreślenia ich ze spisu wyborców w obwodzie właściwym dla miejsca ich stałego zamieszkania. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził także opinię, że wskazane naruszenia procedury wyborczej, o ile w rzeczywistości występowały, nie miały wpływu na wynik wyborów, a nawet na wynik głosowania, gdyż Wnoszący protesty nie wskazywali, że głosowali więcej niż jeden raz. Przewodniczący PKW podkreślił jednocześnie, że nie miała żadnych sygnałów świadczących o powszechności tego zjawiska, a z informacji przekazywanych Komisji przez wyborców oraz z treści protestów wyborczych wynika, że sytuacje takie były incydentalne, a więc nie wpłynęły na wynik wyborów.

W odniesieniu do większości rozpatrywanych protestów właściwe OKW potwierdziły zarzucane naruszenia i jednoznacznie stwierdziły, że faktycznie w wyniku błędu urzędnika lub niewłaściwego funkcjonowania Portalu Informacyjnego Administracji (PIA) doszło do nieprzekazania wymaganych informacji i Wnoszący protesty figurowali w spisach wyborców w dwóch różnych obwodach wyborczych. Stanowisko takie zostało przedstawione

wobec protestu M. J. (przez OKW nr (…) w W. i OKW nr (…) w P.), M. N. (przez OKW nr (…) w W.), D. W. (przez OKW nr (…) w G. i OKW nr (…) w K.), K. P. (przez OKW nr (…) w W. i OKW nr (…) w O.), M. W. (przez OKW nr (…) w K. i OKW nr (…) w K.), J. T. (OKW nr (…) w W.), M. N. (przez OKW nr (…) w W.), M. D. (OKW nr (…) w W.), M. M. (przez OKW nr (…) w L.) oraz P. C. (przez OKW nr (…) w K.). Ponadto D. J. L. przedstawił wystarczające dowody świadczące o zarzucanym w proteście naruszeniu. Jedynie wobec protestu I. R., która przedstawiła niewystarczających dowodów, OKW nr (…) w W. nie potwierdziła zarzucanego naruszenia i wyraźnie zaprzeczyła, aby Wnosząca protest figurowała jednocześnie w spisie wyborców Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów na Prezydenta RP oraz warunki ich ważności zostały określone w Kodeksie wyborczym w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz w przepisach szczególnych określonych w art. 321–324 k.wyb. Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb. protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP może być wniesiony wyłącznie 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, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 321 § 1 i 3 k.wyb. w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020) protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW), a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale 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. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów poparte konkretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest.

W ocenie Sądu Najwyższego zarzuty protestów, w których zostało uprawdopodobnione naruszenie art. 26 § 2 k.wyb. należy uznać za zasadne. Zgodnie z art. 3 k.wyb. w tych samych wyborach głosować można tylko jeden raz. W konsekwencji wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców (art. 26 § 2 k.wyb.). Nie ulega zatem wątpliwości, że zgodnie z art. 28 § 1 k.wyb., wyborca, na jego pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów, jest dopisywany do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy: 1) właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania albo 2) w której czasowo przebywa. W przypadku ponownego głosowania w wyborach Prezydenta RP, przeprowadza się je na podstawie drugiego egzemplarza spisu wyborców podlegającego aktualizacji (art. 319 § 2 k.wyb.). W oparciu o przepis § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. 2015 r., poz. 5), w wyborach Prezydenta RP, w których przeprowadza się głosowanie ponowne, w okresie między dniem pierwszego głosowania a dniem ponownego głosowania, spis wyborców jest aktualizowany w sposób określony w § 10–13 tego rozporządzenia. Oznacza to, że w przypadku, gdy wyborca składa pisemny wniosek, o którym mowa w przepisie art. 28 § 1 k.wyb., powinien zostać dopisany do odpowiedniego spisu wyborców (§ 11 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia). Jednocześnie skreśla się ze spisu wyborców nazwiska osób, co do których otrzymano urzędowe zawiadomienie o wpisaniu do spisu wyborców w innym obwodzie głosowania (§ 13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia).

Wobec tego zarówno niedopisanie wyborcy do spisu wyborców, jak i ujęcie go w dwóch spisach wyborców, stanowi naruszenie przepisów dotyczących głosowania. Z treści bowiem art. 26 § 4 k.wyb. jasno wynika, że spis wyborców służy do przeprowadzania głosowania w wyborach, które zostały zarządzone. O dopisaniu lub wpisaniu do spisu wyborców osób, o których mowa m.in. w art. 28 k.wyb., niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały (art. 31 k.wyb.). Z kolei wyborca zmieniający miejsce pobytu przed dniem wyborów otrzymuje na wniosek zgłoszony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej, przed sporządzeniem spisu wyborców, zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów (art. 32 § 2 k.wyb.). Opisane przez Wnoszących protesty nieprawidłowości, chociażby incydentalne, stanowią niewątpliwie naruszenie art. 26 § 2 k.wyb.

Nieprawidłowości te mogą być wynikiem niedopełnienia obowiązków przez organy samorządu terytorialnego lub wadliwości funkcjonowania systemu teleinformatycznego, za pomocą którego urzędy gmin informują się nawzajem o dopisaniu wyborcy do spisu wyborców w jednym miejscu po to, aby został on wykreślony ze spisu wyborców w innym miejscu (PIA). W ramach postępowania wszczętego w wyniku wniesionych protestów wyborczych dokładne ustalenie przyczyn tego stanu rzeczy jest zbędne. Wpisanie Wnoszących protesty do spisu wyborców w dwóch różnych obwodach głosowania bez wątpienia narusza bowiem art. 26 § 2 k.wyb. w związku z art. 31 k.wyb., a także art. 3 k.wyb.

W ocenie Sądu Najwyższego Wnoszący protesty zasadnie kwestionują dochowanie zasady równości w znaczeniu formalnym przez stworzenie im jako wyborcom możliwości oddania więcej niż jednego głosu w tych samych wyborach w związku z wpisaniem ich do więcej niż jednego spisu wyborców (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2015 r., III SW 61/15). W sensie formalnym zasada równości wymaga bowiem, aby każdemu wyborcy przysługiwał jeden głos, zaś w sensie materialnym, aby każdy wyborca – optymalnie – miał taką samą siłę głosu (P. Radziewicz, *Komentarz do art. 96*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX, pkt 3).

W związku z przyjęciem, że zarówno twierdzenia Wnoszących protest, jak i stanowiska odpowiednich OKW są wiarygodne, Sąd Najwyższy zrezygnował z postępowania dowodowego w kierunku sugerowanym w niektórych protestach. Należy bowiem podkreślić, że postępowanie toczące się w wyniku wniesienia indywidualnego protestu przeciwko wyborowi prezydenta RP nie służy poszukiwaniu i ustalaniu wszelkich możliwych nieprawidłowości, jakie mogły się pojawić w toku wyborów (podczas głosowania, liczenia głosów i ustalenia wyników głosowania). Ustalenie przez Sąd Najwyższy „skali naruszeń prawa wyborczego polegających na nieprawidłowym sporządzeniu spisu wyborców" jest również niemożliwe bez przedstawienia przez wnoszących protesty konkretnych, podlegających weryfikacji faktów takich naruszeń. Bez powołania tych faktów (i zgłoszenia dowodów) przypuszczenie, że sytuacji podobnych do opisanej przez Wnoszących protesty było więcej, jest tylko spe-

kulacją. Równocześnie Wnoszący protesty nie wykazali, że opisane naruszenie art. 26 § 2 k.wyb. „miało wpływ na wynik wyborów Prezydenta RP". Przede wszystkim ze względu na to, że nie twierdzili oni, iż oddali głosy w obydwu obwodach głosowania, a jedynie, że byli umieszczeni w dwóch spisach wyborców. Nie ma także podstaw, aby domniemywać (przypuszczać), że analogiczne błędy popełniły inne organy samorządu terytorialnego sporządzające spisy wyborców. W konsekwencji należy uznać, że nie wykazano, aby stwierdzone przypadki naruszenia prawa wyborczego miały wpływ na ostateczny wynik wyborów, skoro różnica pomiędzy kandydatami wyniosła 422 385 głosów.

Odrębnej oceny wymaga natomiast zarzut zawarty w proteście wyborczym M. D. dotyczący naruszenia art. 128 ust. 2 Konstytucji RP przez dokonanie czynności wyborczych poza konstytucyjnym terminem przewidzianym na wybór Prezydenta RP. Sąd Najwyższy stwierdza, że jest to zarzut natury konstytucyjnej, który nie spełnia warunków określonych w art. 321 § 3 k.wyb., ponieważ nie stanowi zarzutu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego lub ww. ustawy z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020) dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, ani też zarzutu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, co stanowi konieczny warunek merytorycznego rozpatrzenia protestu. Ponadto protest wyborczy sprowadzający się do kwestionowania regulacji prawa wyborczego jest protestem przeciwko ustawodawstwu (prawu) i jego ocenie, a nie kwestii sposobu stosowania i wpływu na wynik wyborów, a tym bardziej nie przeciwko ważności wyborów, z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, co oznacza, że taki protest wykracza poza jego ustawowo określony przedmiot i granice w rozumieniu art. 82 k.wyb. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 listopada 2005 r., III SW 145/05 oraz z 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

Przedmiotem protestu wyborczego nie może być zatem ocena zgodności z Konstytucją RP wprowadzonych zmian ustawowych dotyczących procesu wyborczego, gdyż materia ta nie mieści się w podstawach naruszenia prawa określonych w art. 82 k.wyb. Należy jeszcze raz podkreślić, że Sąd Najwyższy bada w trybie protestu stosowanie prawa wyborczego oraz wpływ stosowania tego prawa (ewentualnego naruszenia w tym zakresie) na ważność wyborów, a nie dokonuje oceny zgodności obowiązującego prawa z Konstytucją RP.

Wykładnia przepisów Kodeksu wyborczego, czy szerzej prawa wyborczego powinna mieć charakter prokonstytucyjny. Orzekając o ważności wyboru Prezydenta RP, Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP i ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., a więc nieobjęte protestami wyborczymi, rzutowały na ważność wyboru. Ze względu na wagę zarzutu natury konstytucyjnej sięgającego podstaw ustrojowych RP, wypowiedź Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP wydaje się zasadna.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 323 § 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 oraz art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.
## I NSW 1232/20

Teza:

**Wyborca nie jest osobą upoważnioną do dokonywania oględzin wydanej mu karty do głosowania i sprawdzania, czy jest ona właściwie opieczętowana, tak aby oddany przez niego głos był ważny.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Paweł Księżak
SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego A. Z.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

**postanawia wyrazić opinię, że zarzut protestu jest zasadny, ale nie ma wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

A. Z., wniosła protest przeciwko wyborom Prezydenta RP, zarzucając dopuszczenie się przez członków Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W. przestępstwa przeciwko wyborom mającego wpływ na przebieg głosowania. Wnosząca protest podniosła, że w dniu 12 lipca 220 r. udała się do Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W., udała się do odpowiedniego stanowiska, gdzie wydano jej kartę do głosowania. Po dokonaniu oględzin wnosząca protest stwierdził, że na karcie brakuje pieczęci Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…). Wnosząca protest niezwłocznie okazała kartę swojej znajomej, następnie poinformowała o zaistniałej sytuacji członka Komisji, który wydał jej kartę. Członek komisji odebrał kartę wnoszącej protest i zaniósł ją innemu członkowi komisji, który przybił na niej pieczęć, a następnie zwrócił kartę członkowi komisji, który przekazał ją wnoszącej protest. Karta do głosowania, którą ponownie otrzymała wnoszącą protest miała niebieską pieczątkę po prawej stronie a nie w wyznaczonym kole. Wnosząca protest podeszła do członka komisji, który stemplował karty do głosowania i zapytała, dlaczego nieprawidłowo stempluje karty. Odpowiedział, że tak ma być. Wnosząca protest zażądała przybicia drugiej pieczęci w wyznaczanym miejscu i dopiero wtedy oddała swój głos. Po chwili wnosząca protest zadzwoniła na numer alarmowy 112 i zgłosiła popełnienie przestępstwa na Policję. Po około 40 minutach na miejsce przyjechali funkcjonariusze Policji, przyjęli zeznania wnoszącej protest, po upływie kolejnej godziny poinformowano wnoszącą protest, że czynności

zostały zakończone i może udać się do domu. W międzyczasie do funkcjonariuszy podszedł inny wyborca, który także zgłosił, że otrzymał kartę bez pieczęci, ale nie miał czasu, żeby składać zeznania, zostawił funkcjonariuszom swoje dane kontaktowe. Wnosząca protest nagrała rozmowę z członkiem komisji.

Prokurator Generalny wniósł o wyrażenie opinii, że zarzut protestu jest zasadny, lecz naruszenie kodeksu nie miało wpływu na wynik wyborów.

Okręgowa Komisja Wyborcza Nr (…) w W., stwierdziła, że opisane przez A. Z. zdarzenie stanowi naruszenie pkt. 38 wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. stanowiących załącznik do Uchwały nr 183/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2020 r. (M. P. 2020 poz. 565), przed rozpoczęciem głosowania komisja ostemplowuje karty do głosowania – w miejscu na to przeznaczonym – swoja pieczęcią. W celu uniknięcia wydania wyborcy karty nieważnej zaleca się ostemplowanie wszystkich kart przed otwarcie lokalu. Zgodnie z wytycznymi PKW, w razie niemożności wykonania tej czynności przed rozpoczęciem głosowania należy kontynuować stemplowanie kart po otwarciu lokalu wyborczego. Protokół z ponownego głosowania obwodowej komisji wyborczej nr (…) wskazuje, ze wszystkie karty wyjęte z urny zostały przez komisję zakwalifikowane jako karty ważne. Wynika z tego, że wydanie wnoszącej protest karty nieostemplowanej było pojedynczym przypadkiem, który został zauważony przez nią i naprawiony przez komisję, w konsekwencji nie miał wpływu na ustalony przez komisję wynik głosowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie, które zostały określone w przepisach ogólnych art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) oraz w przepisach szczególnych art. 321–324 k.wyb i art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979; dalej: u.wyb.2020).

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Zgodnie z art. 40 § 4 k.wyb. w wyborach na Prezydenta RP na karcie do głosowania umieszcza się pieczęć właściwej obwodowej komisji wyborczej oraz pieczęć Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie natomiast z art. 73 k.wyb. karty do głosowania inne niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie są nieważne. Stosownie zaś do treści art. 185 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. do zadań obwodowej Komisji wyborczej ds. przeprowadzania głosowania

w obwodzie należy przeprowadzenie głosowania w obwodzie oraz czuwanie w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania. W myśl wskazanych przez OKW „wytycznych" PKW Obwodowa Komisja Wyborcza byłą zobligowana do opieczętowania kart do głosowania przed rozpoczęciem głosowania, a jeśli nie było to możliwe, mogła kontynuować pieczętowanie kart w trakcie głosowania. Obowiązkiem Ob.KW było pieczętowanie kart przed ich wydaniem osobom uprawnionym do głosowania.

Nie ulega wątpliwości, że działanie Ob.KW stanowiło naruszenie zarówno przepisów Kodeksu wyborczego jak i „wytycznych" PKW, które maja charakter wiążący dla Ob.KW. Członek Ob.KW wydał wyborcy kartę bez pieczęci, co było równoznaczne z tym, że głos oddany przez wyborcę jest nieważny. Z całą stanowczością należy podkreślić, że jest to sytuacja niedopuszczalna. Wyborca nie jest osobą upoważnioną do dokonywania oględzin wydanej mu karty do głosowania i sprawdzania, czy jest ona właściwie opieczętowana, tak aby oddany przez niego glos był ważny. To zadaniem Ob.KW jest zapewnienie przestrzegania prawa w trakcie głosowania w danym lokalu wyborczym, czego Ob.KW Nr (…) w W. zaniechała w sposób rażący, narażając wyborców na oddanie głosów nieważnych tylko z uwagi na zaniedbanie w wykonywaniu obowiązków przez jej członków.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy na podstawie art. 323 § 2 Kodeksu wyborczego wyraził opinię, że zarzut protestu jest zasadny, lecz naruszenie przepisów nie miało wpływu na wynik głosowania.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.

## I NSW 1517/20

Teza:

**W przypadku gdy w rubryce spisu wyborców w linii przy nazwisku wyborcy, który żądał wydania karty do głosowania, znajdował się już podpis potwierdzający ich odbiór, a komisja nie miała wiedzy, że powstał on w wyniku omyłki, komisja odmawia wydania karty do głosowania.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)
SSN Leszek Bosek
SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego K. G.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.,

postanawia:

**wydać opinię o zasadności zarzutu protestu, co jednak nie miało wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

Pani K. G. pismem z dnia 15 lipca 2020 r. (data stempla pocztowego) wniosła protest wyborczy przeciwko wyborowi A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wnosząca protest zarzuciła, że w trakcie wyborów w dniu 12 lipca 2020 r. odmówiono jej wydania karty do głosowania, gdyż obok jej nazwiska widniał podpis innej osoby. Tym samym została pozbawiona czynnego prawa wyborczego, co miało wpływ na wynik głosowania i wynik wyborów.

Wniosła o stwierdzenie nieważności wyborów.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokurator Generalny RP przedstawiając swoje stanowisko w sprawie zasadności protestu wyborczego wnieśli o uznanie protestu za zasadny, ale niemający wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy (a także pełnomocnikowi Komitetu Wyborczego), przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej reguluje ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r.

o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 w zakresie nieuregulowanym w ww. ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.).

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP 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 dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Ponadto, stosownie do art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Wnosząca protest wyborczy zarzuciła nieprawidłowości w wydawaniu kart do głosowania przez członków Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K., polegające na dopuszczeniu do złożenia przez inną osobę podpisu przy nazwisku osoby uprawnionej i umieszczonej w spisie osób uprawnionych do głosowania w wyborach na Prezydenta RP.

W pkt. 43 w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., stanowiących załącznik do uchwały nr 183/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2020 r. (M.P. poz. 565), wskazano procedurę postępowania w przypadku, gdy komisja zauważyła, że osoba podpisała się w spisie wyborców w linii przy nazwisku innego wyborcy. W takiej sytuacji obwodowa komisja powinna wskazać tej osobie właściwe miejsce w spisie do złożenia podpisu, a podpis złożony w niewłaściwym miejscu powinna skreślić. Skreślenie opatruje się adnotacją „podpis w nieprawidłowym miejscu" i parafami członka komisji oraz przewodniczącego komisji lub jego zastępcy. W przypadku gdy w rubryce spisu wyborców w linii przy nazwisku wyborcy, który żądał wydania karty do głosowania, znajdował się już podpis potwierdzający ich odbiór, a komisja nie miała wiedzy, że powstał on w wyniku omyłki, komisja odmawia wydania karty do głosowania.

W związku z przedłożeniem przez wnoszącą protest zaświadczenia o odmowie wydania karty do głosowania, uznać należy, że w sprawie doszło do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania. W judykaturze Sądu Najwyższego podkreślono, że z punktu widzenia prawidłowości głosowania ważne jest, aby komisja obwodowa dopuszczała do głosowania tylko osoby uprawnione – z wyłączeniem możliwości dwukrotnego głosowania – lecz równocześnie nie powodowała sytuacji, w których dochodzi do pozbawienia prawa udziału w głosowaniu osoby uprawnionej (postanowienie SN z 17 czerwca 2014 r., III SW 7/14, OSNP 2016, nr 6, poz. 80). Istotne jest w związku z tym właściwe udokumentowanie wydania karty do głosowania. Wydanie karty do głosowania innej osobie i umożliwienie jej oddania głosu, a równocześnie pozbawienie możliwości zrealizowania swego prawa przez K. G., której nazwisko było umieszczone na liście osób uprawnionych do udziału w głosowaniu w Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w K., oznaczało, że zasady te zostały naruszone (art. 10 § 1 pkt 2 k.wyb.).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji na podstawie art. 323 § 2 k.wyb.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.

## I NSW 3125/20

Tezy:

**1. Do naruszenia prawa wyborczego skutkującego zasadnością protestu wyborczego dochodzi w sytuacji nieuzasadnionej odmowy wydania i przesłania przez konsula zaświadczenia o prawie do głosowania oraz wprowadzenia wyborcy w błąd co do możliwości dopisania się do spisu wyborców w II turze w przypadku wcześniejszego dopisania się do innego spisu wyborców w I turze wyborów.**

**2. Okolicznością wystarczającą do uznania, że zachodzi przypadek szczególnie uzasadniony, w którym konsul powinien wysłać wyborcy zaświadczenie o prawie do głosowania są obiektywne okoliczności, takie jak stan epidemii oraz fakt przebywania wyborcy w Polsce.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Adam Redzik (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego A. M.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 31 lipca 2020 r.,

**wydaje opinię, że zarzut protestu jest zasadny, ale stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów.**

## UZASADNIENIE

I.

A. M. (dalej: Wnosząca protest) 16 lipca 2020 r. wniosła protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP), zarzucając naruszenie art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.) – poprzez odmowę dopisania jej do spisu wyborców w gminie zameldowania oraz naruszenie § 11 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą – poprzez odmowę wysłania zaświadczenia o prawie do głosowania przez konsula.

Wnosząca protest wskazała, że jako wyborca przebywający za granicą skutecznie zgłosiła wniosek o dopisanie do spisu wyborców w okręgu konsularnym w O. i osobiście oddała tam głos w I turze wyborów. 7 lipca 2020 r. ze względów zdrowotnych musiała wyjechać do Polski. Próbowała dopisać się do spisu w Gminie B. przez platformę ePUAP, ale system

nie pozwalał na taką operację. Skontaktowała się więc z konsulatem i zapytała o możliwość wykreślenia ze spisu wyborców lub wysłania zaświadczenia o prawie do głosowania. Została poinformowana, że konsulat nie wysyła zaświadczeń, ale Wnosząca protest może napisać prośbę o wykreślenie ze spisu. Prośbę taką napisała, z zaznaczeniem, że ze względów zdrowotnych nie może odebrać zaświadczenia osobiście. Otrzymała odpowiedź, że została wykreślona ze spisu wyborców, ale musi się dopisać do spisu wyborców w swojej gminie. Wiadomość ta została przesłana także do gminy. Wnosząca protest otrzymała również wiadomość z systemu elektronicznej rejestracji wyborców, że jej wniosek o dopisanie do spisu wyborców w obwodzie głosowania za granicą został odrzucony.

Następnie Wnosząca protest podjęła próbę upewnienia się w urzędzie gminy i w Krajowym Biurze Wyborczym co do braku możliwości dopisania do spisu wyborców w Polsce. Po raz kolejny skontaktowała się również z konsulatem, prosząc o wysłanie zaświadczenia z powodu poważnych problemów zdrowotnych i proponując, że pokryje koszty przesyłki kurierem, ale otrzymała odpowiedź, że konsulat nie wysyła zaświadczeń poza obwód głosowania. 9 lipca Wnosząca protest po raz kolejny skontaktowała się z konsulatem, aby uzyskać informację, czy po skreśleniu ze spisu wyborców za granicą i wszystkich bezskutecznych próbach dopisania się do spisu w Polsce, może zagłosować w miejscu głosowania w I turze, czyli w okręgu konsularnym w O. Potwierdzono istnienie takiej możliwości, jednak głosowanie w O. okazało się zbyt dużym zagrożeniem dla zdrowia Wnoszącej protest.

Podniosła ona, że gdyby początkowo nie została wprowadzona w błąd co do sytuacji prawnej, zdążyłaby wysłać kurierem upoważnienie do odbioru zaświadczenia osobie, która mogłaby je odebrać z konsulatu i przesłać do Polski. W konsekwencji, opisane naruszenia doprowadziły do braku możliwości skorzystania przez nią z czynnego prawa wyborczego i miały wpływ na wynik wyborów.

II.

II.1. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) w zbiorczym stanowisku z 28 lipca 2020 r. nie odniosła się do zarzutów podniesionych przez Wnoszącą protest.

II.2. Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr (…) w K. wniósł o wydanie opinii o niezasadności protestu, a z ostrożności procesowej podniósł, że opisane w proteście okoliczności nie miały wpływu na wynik wyborów. Wskazał przy tym, że z uwagi na to, że stosownie do art. 319 § 2 k.wyb., głosowanie ponowne w wyborach Prezydenta RP przeprowadza się na podstawie tego samego spisu wyborców, który został sporządzony w związku z pierwszym głosowaniem, po dokonaniu jego aktualizacji, nie było podstaw prawnych do dopisania Wnoszącej protest do spisu wyborców w Gminie B. przed II turą wyborów. Przytoczona zasada, pomimo, że obowiązuje wiele lat i przedstawiana była przez PKW przed wyborami, nadal rodzi problemy w praktyce, stąd zapewne błędnie zostało przez konsula wskazane, że Wnosząca protest miała możliwość ponownego dopisania się do spisu wyborców w Gminie B.

II.3. Konsul Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w O. wyjaśnił, że dołożył wszelkich starań aby szczegółowa informacja dotycząca postępowania w przypadku zmiany miejsca głosowania w ponownym głosowaniu jeszcze 29 czerwca 2020 r. została rozpowszechniona wśród wyborców. Działając na podstawie wcześniejszych pozytywnych decyzji okręgowych komisji wyborczych w Polsce, mając na względzie interes wyborcy, przyjął podobny schemat działania, tj. wykreślenie ze spisu wyborców w O. Po kontakcie telefonicznym z Wnoszącą protest i uzyskaniu informacji o ewentualnej możliwości przyjazdu do O., dopisał ją do spisu wyborców, zgodnie z jej prośbą.

II.4. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu jako niespełniającego wymogów ustawowych.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo wniesienia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. W przypadku wyborów, których dotyczy protest, jest to ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w czerwcu 2020 r., w związku z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.wyb.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW.

Według art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być 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 lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Postępowanie z protestu wyborczego ma więc na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19).

Z kolei art. 323 k.wyb. stanowi, że w wyniku merytorycznego rozpoznania protestu Sąd Najwyższy wydaje opinię zawierającą ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów.

Zgodnie z art. 28 § 1 k.wyb., wyborca, na jego pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów, jest dopisywany do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania albo w której czasowo przebywa. Na podstawie art. 35 § 1 k.wyb., wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula. Z kolei w oparciu o art. 319 § 2 k.wyb. stanowi, że ponowne głosowanie w wyborach Prezydenta RP przeprowadza się na podstawie drugiego egzemplarza spisu wyborców sporządzonego w związku z głosowaniem w I turze, podlegającego aktualizacji.

Natomiast jeśli chodzi o zaświadczenie o prawie do głosowania, to na podstawie art. 35 § 3 k.wyb., przepis art. 32 § 1 k.wyb. dotyczący wydawania zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, stosuje się odpowiednio do wyborców, o których mowa w wyżej przytoczonym art. 35 § 1 k.wyb., z tą różnicą, że zaświadczenie wydaje konsul, który sporządził spis wyborców. Zgodnie z § 11 ust. 5 i 6 rozporządzenia Ministra

Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą, wyborca może odebrać zaświadczenie osobiście lub przez upoważnioną pisemnie osobę. W szczególnie uzasadnionych przypadkach konsul może wysłać wyborcy zaświadczenie za zwrotnym pokwitowaniem odbioru.

W świetle przytoczonych przepisów oraz wobec nieuzasadnionej odmowy wydania i przesłania Wnoszącej protest zaświadczenia o prawie do głosowania, jak również wobec wprowadzenia jej w błąd co do możliwości dopisania się do spisu wyborców w II turze w przypadku wcześniejszego dopisania się do innego spisu wyborców w I turze wyborów, Sąd Najwyższy stwierdza, że protest jest zasadny. Konsul nie tylko wprowadził w błąd Wnoszącą protest, ale – w ocenie Sądu Najwyższego – niesłusznie odmówił wysłanie zaświadczenia, gdyż obiektywne okoliczności (stan epidemii) oraz fakt przebywania przez Wnoszącą protest w Polsce, są wystarczającą okolicznością do uznania, że zachodzi przypadek szczególnie uzasadniony.

W ocenie Sądu Najwyższego uznane za uzasadnione naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów, gdyż dotyczyło sytuacji jednostkowej, a w postępowaniu z protestu wyborczego Sąd Najwyższy ocenia wpływ konkretnego, stwierdzanego naruszenia na ogólny wynik wyborów. Ocenę wpływu na wynik wyborów i wybór konkretnego kandydata wszystkich stwierdzonych przez Sąd Najwyższy w postepowaniu z protestów wyborczych naruszeń przepisów kodeksu oraz przestępstw przeciwko wyborom przeprowadza Sąd Najwyższy w postępowaniu w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzonym na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP.

Z przedstawionych wyżej względów, na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 oraz w zw. z art. 321 § 3 i art. 82 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.

## I NSW 3333/20

Teza:

**Zamknięty katalog powodów wykreślenia wyborcy ze spisu wyborców prowadzonego przez konsula, zawiera § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą, który w realiach przedstawionych w proteście wyborczym, w pkt 4 jako jedną z przyczyn wykreślenia wskazuje wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania. W związku z wydaniem takiego zaświadczenia możliwe było dopiero wykreślenie wnoszącego protest ze spisu wyborców prowadzonego przez konsula, co umożliwiłoby głosowanie w innym obwodzie, aniżeli obwód za granicą. W takim kontekście należy interpretować także art. 3 ust. 10 u.wyb.2020, dotyczący wykreślenia przez konsula wyborcy ze spisu wyborców, który w ponownym głosowaniu zmienia miejsce pobytu (choć z treści tego przepisu nie wynika, że jest on związany z wydaniem zaświadczenia). Tego rodzaju postępowanie wynika z przyjętej w polskim prawie wyborczym zasady, w myśl której wpis na listę wyborców dotyczy całych wyborów, a nie tylko głosowania w jednej turze wyborów. Trzeba przy tym zaznaczyć, że do sytuacji, kiedy wyborca w pierwszej turze głosował za granicą nie mają zastosowania przepisy Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborów (Dz.U. 2015, poz. 5). Wprawdzie z § 11 i 14 tego rozporządzenia wynika możliwość aktualizowania spisu wyborców pomiędzy jednym głosowaniem a głosowaniem ponownym, niemniej przepis ten, zważywszy na obowiązki informacyjne urzędów gminy, ma zastosowanie jedynie do sytuacji, kiedy wcześniej wyborca był umieszczony w spisie wyborców prowadzonym przez urząd gminy, a nie przez konsula.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego B. L.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

postanawia:

**wydać opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.**

## UZASADNIENIE

B. L. za pośrednictwem poczty polskiej w dniu 15 lipca 2020 r. złożył protest do Sądu Najwyższego przeciwko wyborowi A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarzucając dopuszczenie się popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w roz-

dziale XXXI kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, tj. art. 248 pkt 1 kodeksu karnego polegającego na bezprawnym niedopisaniu go do spisu wyborców pomimo, iż był uprawniony do oddania głosu w wyborach prezydenta RP.

Stan faktyczny w sprawie przedstawiał się następująco. B. L. w pierwszej turze wyborów prezydenckich głosował korespondencyjnie w H. W dniu 29 czerwca 2020 r. powrócił do Polski. Poinformował *per e-mail* Wydział Konsularny Ambasady RP w H., że wrócił do Polski i chce głosować w Polsce w drugiej turze wyborów. W odpowiedzi uzyskał tą samą drogą informację od Konsula Generalnego – Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady RP w H., iż jego dane zostały usunięte ze spisu wyborców w H. Jednocześnie konsul zalecił skontaktowanie się, w kwestii głosowania w II turze, z właściwą miejscowo gminą w Polsce (w dowód czego załączył do protestu wydruk korespondencji z konsulem). W dniu 7 lipca 2020 r. wypełnił wniosek o dopisanie do spisu wyborców w W. dzielnica Ś., który to wniosek został przyjęty. W dniu wyborów stawił się w lokalu wyborczym Obwodowej Komisji Wyborczej nr (…) w W., gdzie odmówiono mu wydania karty do głosowania argumentując, że nie jest dopisany do spisu wyborców. Jednocześnie poinformowano go, że nie mógł zostać zarejestrowany na podstawie złożonego wniosku, ponieważ jest zarejestrowany jako wyborca w H., w dowód czego załączył do protestu w oryginale zaświadczenie wydane przez Obwodową Komisję Wyborczą nr (…) w W., z którego wynika, że odmówiono mu wydania karty do głosowania w dniu 12 lipca 2020 r. z uwagi na wpisanie do spisu wyborców w H.

Prokurator Generalny w zajętym w dniu 28 lipca 2020 r. stanowisku w przedmiotowej sprawie wyraził pogląd, że zgodnie z dyspozycją art. 322 § 1 k.wyb. wniesiony protest wyborczy należy zostawić bez dalszego biegu, albowiem nie spełnia on warunków z art. 321 k.wyb. Zdaniem Prokuratora Generalnego stosownie do art. 36 §§ 2 i 4 k.wyb. spis wyborców jest udostępniany do wglądu. Przepis § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r., poz. 5 ze zm.) stanowi, że udostępnienie spisu wyborców następuje na pisemny wniosek wyborcy, zaś w § 16 tegoż rozporządzenia ustawodawca postanowił, że udostępnianie spisu wyborców do wglądu następuje poprzez udzielenie informacji, że osoba wskazana we wniosku jest ujęta w spisie wyborców lub nie figuruje w spisie, w tym również z powodu skreślenia ze spisu, albo że dane wpisane we wniosku różnią się od danych osoby wpisanej do spisu wyborców. Na żądanie wnioskodawcy udzielona informacja jest potwierdzana na piśmie. Nieuwzględnienie w spisie wyborców, stosownie do art. 37 § 1 k.wyb., podlega reklamacji. Na decyzję nieuwzględniającą reklamacji przysługuje skarga do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 37 § 2 w związku z art. 22 § 5 k.wyb.).

Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie z 28 lipca 2020 r. wskazała m.in., że wyborcy wpisani na wniosek do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania ujęci byli w tym samym spisie wyborców w ponownym głosowaniu w dniu 12 lipca 2020 r. Nie ma zatem możliwości po raz kolejny skreślenia tych wyborców ze spisu, do którego zostali wpisani, i dopisania ich do innego spisu wyborców (w tym właściwego dla miejsca ich zamieszkania). Dlatego też, w przypadku wyborców, którzy zostali ujęci w spisie wyborców na swój wniosek przed głosowaniem w dniu 28 czerwca 2020 r., wzięcie udziału w głosowaniu w innym obwodzie było możliwe wyłącznie po otrzymaniu zaświadczenia o prawie do głosowania od konsula, który dopisał wyborcę do spisu wyborców. Spis wyborców sporządza się na wybory, które zostały zarządzone. Kalendarz wyborczy stanowiący załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 988) przewidywał, że spis wyborców na-

leżało sporządzić do dnia 16 czerwca 2020 r. Kodeks wyborczy nie przewiduje przepisów odrębnych, regulujących sytuację powstałą przed ponownym głosowaniem. Spis wyborców sporządzany jest raz przed dniem wyborów i termin ten jest uwzględniany każdorazowo w kalendarzu czynności wyborczych. Obowiązujące przepisy, za wyjątkiem sprecyzowanym w art. 51 § 1 pkt 3 k.wyb., nie przewidują możliwości, aby osoba ujęta w spisie wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (w tym w obwodzie za granicą) mogła zostać raz jeszcze dopisana do innego spisu wyborców. W szczególności rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. 2015, poz. 5), w związku z ponownym głosowaniem, nie przewiduje możliwości dopisania się do spisu, przez wyborców, którzy już zostali dopisani do spisu wyborców na swój wniosek w wybranym obwodzie głosowania. Jednocześnie PKW podkreśliła, że wielokrotnie zwracała uwagę na problemy wynikające z powyższych regulacji, w szczególności właśnie w przypadku wyborów Prezydenta RP, podnosząc również właściwym organom Państwa propozycje stosownych zmian legislacyjnych. Reasumując, PKW stwierdziła, że zarzut dotyczący odmowy dopisania do spisu wyborców przed ponownym głosowaniem jest bezzasadny. Dotyczy to także wyborców, którzy w I turze głosowali poza granicami. W ich przypadku konsul tworzy bowiem spis wyborców na dane wybory na podstawie wniosków złożonych przez uprawnionych do głosowania. Jednocześnie PKW podkreśliła, że informacje w tym zakresie były wielokrotnie podawane do publicznej wiadomości przed wyborami zarządzonymi na 28 czerwca 2020 r., wskazując także miejsce zamieszczenia komunikatów w sieci internetowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 w związku z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (dalej: u.wyb.2020).

Powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszącego protest nie wypełniają dyspozycji przepisu, w myśl którego przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Fakt niedopisania w analizowanym stanie faktycznym składającej protest do spisu wyborców nie stanowi przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania (przy czym należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 u.wyb.2020 przepis ten zyskuje odpowiednie zastosowanie do tej ustawy).

Nie znajduje jednakże zastosowania w sprawie zdaniem Sądu Najwyższego argumentacja Prokuratora Generalnego w przedmiocie istnienia środka odwoławczego, co skutkować winno pozostawieniem protestu bez dalszego biegu na podstawie art. 322 § 2 k.wyb. Należy bowiem zauważyć, że prawo do weryfikacji wpisu, efektem wykonania którego możliwe jest złożenie reklamacji zgodnie z art. 37 k.wyb., przysługuje między 21 a 8 dniem przed dniem wyborów (zgodnie z art. 36 § 1 k.wyb.). Natomiast wniosek warunkujący dopisanie do spisu wyborców musi być złożony w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów (zgodnie z art. 28 § 1 k.wyb.).

Abstrahując od faktu, że oba terminy wskazane w przepisach odnoszą się do dnia wyborów a nie dnia głosowania, to należy zauważyć że wskazany środek weryfikacyjny nie może być zastosowany jeżeli wyborca złożył przedmiotowy wniosek o dopisanie do spisu wyborców w 7., 6. lub 5. dniu przed dniem wyborów. Nawet jeżeli założyć, że przepisy te zyskują zastosowanie do głosowania w II turze w dniu 12 lipca 2020 r., to wniosek składającego protest został złożony dnia 7 lipca 2020 r. – tj. 5. dnia przed dniem głosowania w II turze – tym samym z pewnością nie miał możliwości weryfikacji wpisu, a tym samym jego reklamacji.

Sąd Najwyższy podziela w zasadniczym zakresie argumentację przedstawioną przez Państwową Komisję Wyborczą, jednocześnie wskazując na dodatkowe kwestie wynikające z faktu głosowania w I turze za granicą i szczególny przypadek zaistniały w analizowanym stanie faktycznym – związany z uzyskaniem mylnej informacji konsularnej.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 2 u.wyb.2020 zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą wyborca zgłasza konsulowi do 15. dnia przed dniem wyborów. Jak wynika z treści protestu, wnoszący protest zgłosił w odpowiednim terminie zamiar głosowania korespondencyjnego konsulowi, w konsekwencji czego wziął udział w głosowaniu korespondencyjnym za granicą w pierwszej turze wyborów prezydenckich. Nie ma zatem wątpliwości co do prawidłowości postępowania w tym zakresie, gdyż pozostaje ono w zgodzie z treścią art. 35 § 1 k.wyb., zgodnie z którym wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty lub w przypadku obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi posiadający ważny paszport lub inny dokument stwierdzający tożsamość wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula.

Trzeba jednak podkreślić, iż z chwilą wpisania do spisu wyborców za granicą przez konsula, dalsze czynności związane z głosowaniem mogą być wykonywane stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. 2017, poz. 1130 ze zm.). W sytuacji, kiedy doszło do wpisania do wpisu wyborców za granicą, obowiązkiem konsula było zawiadomienie właściwego urzędu gminy o wpisaniu wyborcy do sporządzonego przez konsula spisu (§ 9 rozporządzenia z 29 maja 2017 r.), gdyż wyborca może być umieszczony tylko w jednym spisie wyborców (art. 26 § 2 k.wyb.). Skutkiem takiego zawiadomienia jest wykreślenie wyborcy ze spisu wyborców w urzędzie gminy. Zauważyć jednocześnie należy, iż zgodnie z § 8 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których przeprowadza się ponowne głosowanie, w okresie między dniem pierwszego głosowania a dniem ponownego głosowania spis wyborców jest aktualizowany w sposób określony w § 5–7 rozporządzenia, co oznacza zarazem, że w tym okresie może dojść do wykreślenia wyborcy ze spisu wyborców sporządzonego przez konsula.

Zamknięty katalog powodów wykreślenia wyborcy ze spisu wyborców prowadzonego przez konsula, zawiera § 7 ust. 1 rozporządzenia, który w realiach przedstawionych w proteście wyborczym, w pkt. 4 jako jedną z przyczyn wykreślenia wskazuje wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania. W związku z wydaniem takiego zaświadczenia możliwe było dopiero wykreślenie wnoszącego protest ze spisu wyborców prowadzonego przez konsula, co umożliwiłoby głosowanie w innym obwodzie, aniżeli obwód za granicą. W takim kontekście należy interpretować także art. 3 ust. 10 u.wyb.2020, dotyczący wykreślenia przez konsula wyborcy ze spisu wyborców, który w ponownym głosowaniu zmienia miejsce pobytu (choć z treści tego przepisu nie wynika, że jest on związany z wydaniem zaświadczenia). Tego rodzaju postępowanie wynika z przyjętej w polskim prawie wyborczym zasady, w myśl której wpis na listę wyborców dotyczy całych wyborów, a nie tylko głosowania w jednej turze wyborów. Trzeba przy tym zaznaczyć, że do sytuacji, kiedy

wyborca w pierwszej turze głosował za granicą nie mają zastosowania przepisy Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborów (Dz.U. 2015, poz. 5). Wprawdzie z § 11 i 14 tego rozporządzenia wynika możliwość aktualizowania spisu wyborców pomiędzy jednym głosowaniem a głosowaniem ponownym, niemniej przepis ten, zważywszy na obowiązki informacyjne urzędów gminy, ma zastosowanie jedynie do sytuacji, kiedy wcześniej wyborca był umieszczony w spisie wyborców prowadzonym przez urząd gminy, a nie przez konsula. W realiach niniejszej sprawy taka sytuacja nie zachodziła.

Sąd Najwyższy jednocześnie zauważa *de lege ferenda* konieczność zmian wskazanych przepisów z uwagi na ich nadmierną kazuistykę i częściową niespójność. Istniejące równolegle mechanizmy uprzedniego dopisania do spisu wyborców oraz pobrania zaświadczenia o prawie do głosowania, przy jednocześnie odrębnym uregulowaniu tej kwestii na poziomie urzędu gminy i konsula, w niektórych przypadkach mogą wprowadzać zagubienie wyborców zmieniających miejsce pobytu, skutkujące indywidualnymi nieprzemyślanymi działaniami pozbawiającymi ich możliwości głosowania.

Wracając do analizowanego stanu rzeczy należy stwierdzić, że w realiach opisanych w proteście wyborczym nie doszło do naruszenia przepisów dotyczących głosowania. Niemożność głosowania przez wnoszącego protest w drugiej turze wyborów w innym obwodzie, niż obwód mieszczący się za granicą, do którego został wpisany wcześniej na swój wniosek, wynikała z faktu, że nadal figurował w spisie sporządzonym przez konsula w H. Jedyna w jego sytuacji możliwość głosowania w II turze wiązała się z pobraniem przez niego zaświadczenia o prawie do głosowania. Na marginesie Sąd Najwyższy zauważa, że w przedmiotowej sprawie, źródłem sporu i rzeczywistą przyczyną złożenia protestu jest mylna informacja uzyskana od konsula RP w H., o usunięciu danych składającego protest ze spisu wyborców. Do takiego usunięcia nie mogło skutecznie dojść i w rzeczywistości nie doszło, o czym świadczy fakt odmowy wydania karty do głosowania przez Obwodową Komisję Wyborczą nr (…) i co wynika jednoznacznie z wydanego przez OKW zaświadczenia. Samo jednak omyłkowe stwierdzenie konsula, wynikające zapewne z pomylenia spraw przy nadmiarze prac związanych z organizacją głosowania, niepotwierdzone wydaniem jakiegokolwiek sformalizowanego oświadczenia w postaci dokumentu urzędowego, nie stanowi naruszenia prawa, lecz oczywisty błąd urzędniczy. Jednocześnie należy zauważyć, że składający protest sam przyczynił się do zaistniałego stanu rzeczy nie wykazując należytej staranności i opuszczając swój obwód wyborczy na czas II tury głosowania, bez uzyskania uprzednio w konsulacie zaświadczenia o prawie do głosowania wydawanego zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą i próbując zasięgnąć informacji w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w H. dopiero po powrocie do Polski. Szereg informacji publicznych wskazywało na konieczność skorzystania właśnie z zaświadczenie o prawie do głosowania, pobieranego w miejscu dotychczasowego głosowania, gdzie zostało się umieszczonym w spisie wyborców, jeszcze przed wyjazdem do miejsca docelowego (miejsca głosowania w II turze) jako jedynej możliwości głosowania w sytuacji analogicznej do sytuacji wnoszącego protest.

W takim stanie rzeczy nie było podstaw do uznania zasadności wniesionego protestu i dlatego na podstawie art. 323 § 2 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r.

## I NSW 3804/20

Tezy:

**1. Zastosowanie analogii przez PKW w treści uchwały nr 129/2020 z 10 maja 2020 r. było dopuszczalne. Opierało się ono na słusznym zidentyfikowaniu zaistnienia stanu istotnego podobieństwa (równoważności) skutków wywoływanych przez brak możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. ze skutkami stanu przewidzianego w przepisie art. 293 § 3 k.wyb., tj. braku możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów.**

**2. Polskie prawo karne nie wypracowało do chwili obecnej jakiejkolwiek formuły odpowiedzialności karnej za uchwalenie przez Sejm określonej treści ustawy. Immunitet materialny (art. 105 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP) obejmujący wykonywanie mandatu chroni posłów przed możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności za działalność ustawodawczą. Istotą wykonywania mandatu (działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu) jest bowiem udział w pracach legislacyjnych i w głosowaniach sejmowych.**

**3. Protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP może wnieść „wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie w jednym z obwodów głosowania" (art. 82 § 4 k.wyb.). Składający protest wyborczy musi zatem wskazać, w którym z obwodów głosowania było umieszczone jego nazwisko w dniu wyborów, co jest warunkiem przeprowadzenia weryfikacji, czy składający protest posiada legitymację do jego wniesienia.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)
SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestu wyborczego R. G.

przeciwko wyborowi Prezydenta RP

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 31 lipca 2020 r.,

postanawia:

1) **w zakresie zarzutów wskazanych w pkt. I tiret 2 i 5 protest uznaje za niezasadny;**
2) **w pozostałym zakresie protest pozostawia bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

16 lipca 2020 r. (data nadania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) wyborca R. G. (dalej: wnoszący protest) wniósł protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta RP zarzucając przeprowadzenie wyborów Prezydenta w terminie innym, aniżeli termin konstytucyjny, określony w zarządzeniu Marszałka Sejmu RP z 5 lutego 2020 r. na 10 maja 2020 r., co stanowi naruszenie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, a co umożliwiło uczestniczenie w procedurze wyborczej kandydata niezgłoszonego i niezarejestrowanego w procedurze wyborczej zainicjowanej zarządzeniem Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. – R. T. Ponadto zarzucił udział w procedurze wyborczej kandydata niezgłoszonego w terminie, a także możliwość zaistnienia przestępstwa określonego w art. 248 pkt 1 i pkt 2 k.k., w postaci dopisania do listy osób kandydujących nowego kandydata, w sytuacji braku możliwości prawnych w tym zakresie, a w szczególności podjęcie przez PKW uchwały nr 129/2020 z 10 maja 2020 r., którą wnoszący protest uznaje za bezpodstawną, a która stała się podstawą do późniejszego uchwalenia ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979) i w efekcie, kontynuowania procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP – R. T. Ponadto wnoszący protest podniósł zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie zasad zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP oraz podjęcie przez PKW uchwały nr 129/2020 z 10 maja 2020 r., nieznajdujące ani podstawy prawnej, ani faktycznej, która spowodowała kontynuację procedur wyborczych przez Marszałka Sejmu, podczas gdy sytuacja taka może mieć miejsce jedynie w enumeratywnie, ściśle zakreślonych przypadkach, związanych z brakiem minimalnej liczby kandydatów. Jak podniesiono w proteście, naruszenia te miały mieć oczywisty, negatywny wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy należało uznać za bezzasadny w zakresie zarzutów wskazanych w pkt. I tiret 2 i 5. W pozostałym zakresie protest podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu – jako niedopuszczalny.

1. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 82 § 4 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP może wnieść „wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie w jednym z obwodów głosowania". Składający protest wyborczy musi zatem wskazać, w którym z obwodów głosowania było umieszczone jego nazwisko w dniu wyborów, co jest warunkiem przeprowadzenia przez Sąd Najwyższy rozpoznający protest wyborczy weryfikacji, czy składający protest posiada legitymację do jego wniesienia w rozumieniu przepisów Kodeksu wyborczego regulujących tę kwestię. Trzeba powiedzieć, że nie jest to nadmiernie wymagający warunek, tym bardziej że – z reguły – protest wyborczy wnosi wyborca, który bądź to głosował, bądź też podjął czynności zmierzające do realizacji czynnego prawa wyborczego i oddania głosu, co nie byłoby możliwe bez uprzedniego ustalenia przezeń w której obwodowej komisji wyborczej został wpisany do spisu wyborców i gdzie może zrealizować czynne prawo wyborcze. Tym samym każdy wyborca bez trudu może wskazać dane dotyczące właściwego obwodu głosowania, w którym prowadzony był spis zawierający jego nazwisko w dniu wyborów. Gdyby wyborca nie chciał korzystać z czynnego prawa wyborczego i zrezygnował z wykonywania tego prawa w danych wyborach, to – w świetle zasady tajności wyborów – nie mogłoby to w wymiarze formalnym

oznaczać utraty prawa do wniesienia protestu wyborczego. Wyborca nadal korzysta z prawa do wniesienia protestu wyborczego, jednak musi się postarać o informację co do tego, w którym spisie (w którym obwodzie głosowania) figurowało jego/jej nazwisko w dniu wyborów i wskazać we wnoszonym przez siebie proteście wyborczym, że figuruje w spisie, o którym mowa w przepisie art. 82 § 4 k.wyb. Tymczasem wnoszący protest nie wskazał jednak, w spisie którego z obwodów głosowania (na terytorium kraju, bądź za granicą) figurowało jego nazwisko w dniu wyborów. Przemawiałoby to za pozostawieniem wniesionego przezeń protestu wyborczego bez dalszego biegu w związku z niewykazaniem, że wniosła go osoba uprawniona w rozumieniu przepisu art. 82 § 4 k.wyb. (art. 322 § 1 k.wyb.). Nie można uznać, iżby wskazanie samego tylko adresu na proteście wyborczym umożliwiało dokonanie jakichkolwiek ustaleń odnoszących się do tego, czy przesłanka warunkująca legitymację do wniesienia protestu wyborczego, o której mowa w przepisie art. 82 § 4 k.wyb. była spełniona.

Należy niewątpliwie uznać, że od wymogu wskazania w treści protestu wyborczego spisu wyborców, w którym zostało ujęte nazwisko składającego protest w dniu wyborów muszą istnieć racjonalne wyjątki, podyktowane możliwością wystąpienia w praktyce szczególnych układów faktycznych, w których kwestionowanym przez wyborcę uchybieniem jest właśnie samo nieuwzględnienie w spisie wyborców. Jeśli bowiem przedmiotem protestu wyborczego jest właśnie to, że jego autor (z jakiejkolwiek przyczyny) nie znajdował się w żadnym spisie w dniu wyborów (i jednocześnie nie mógł skorzystać ze środka prawnego przewidzianego w przepisie art. 37 § 1 k.wyb.), to wymaganie od niego, by wskazał spis w którym figuruje (art. 82 § 4 k.wyb.), byłoby całkowicie nieracjonalne. Zamykałoby to bowiem drogę do sądowej kontroli wadliwości polegającej na pominięciu danego wyborcy w jakimkolwiek spisie wyborców w obwodach głosowania prowadzonych na terenie kraju bądź za granicą (*circulus vitiosus*). Z tego też względu Sąd Najwyższy uznał, że usunięcie wyborcy ze spisu wyborców w celu pozbawienia go możliwości złożenia protestu wyborczego nie zamyka drogi do złożenia tego protestu.

Z analizy rozpoznawanego przez Sąd Najwyższy protestu wyborczego wynika jednak, że jego autor bynajmniej nie podnosi okoliczności nieumieszczenia jego nazwiska w którymś ze spisów wyborców. Już tylko z tego powodu protest wyborczy należałoby pozostawić bez dalszego biegu, wobec niewywiązania się przez wnoszącego protest wyborczy z obowiązku wskazania spisu wyborców, w którym jego nazwisko figurowało w dniu wyborów. Zważywszy jednak na to, że protesty wyborcze wnoszone są – w pewnym zakresie przynajmniej – również w celu ochrony interesu publicznego wyrażającego się w zagwarantowaniu prawidłowego przebiegu wyborów, i że protesty wyborcze wnoszone są z reguły (tak jak zapewne w niniejszym przypadku) przez obywateli bez korzystania z pomocy prawnej profesjonalnych prawników, Sąd Najwyższy uznał, że ewidentna nieumiejętność sporządzenia pisma procesowego odpowiadającego wymogom przewidzianym przez Kodeks wyborczy skutkująca elementarną wadą konstrukcyjną protestu wyborczego w tym zakresie nie powinna – mimo wszystko – rzutować negatywnie na prawo do rozpoznania wnoszonego przez obywatela protestu wyborczego i prowadzić do jego pozostawienia bez dalszego biegu.

2. Odnosząc się w pierwszej kolejności do wyartykułowanego w pkt. I tiret 3 zarzutu popełnienia czynu stypizowanego alternatywnie jako występek z art. 248 pkt 1 lub 2 k.k., trzeba podkreślić, że – zważywszy na dwa fundamentalne elementy struktury przestępstwa, ściśle zdefiniowane przez ustawę karną (czyn człowieka, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary – kwestii pozostałych elementów struktury przestępstwa, tj. bezprawności, zawinie-

nia oraz karygodności nie ma potrzeby rozważać w tym miejscu), doszło do podania przez wnoszącego protest opisu niekonkretyzującego czynu zabronionego w sposób skorelowany z fundamentalnymi zasadami odpowiedzialności karnej. Kanonem współczesnego prawa karnego (nigdy niekwestionowanym przez orzecznictwo najwyższej instancji sądowej) jest bowiem oparcie odpowiedzialności za przestępstwo na fundamencie indywidualizacji odpowiedzialności, co jest z kolei ściśle powiązane ze skonkretyzowanym zachowaniem przypisanym określonemu (zindywidualizowanemu) sprawcy. Nie ma dobrych powodów ku temu, by akurat na gruncie przepisu art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. (który w sposób całkowicie jednoznaczny wiąże podstawę protestu wyborczego z centralną figurą normatywną prawa karnego – przestępstwem) odstępować od tego klasycznego (i mającego oparcie w tekście ustawy karnej) sposobu rozumienia przestępstwa jako skonkretyzowanego zachowania zindywidualizowanego sprawcy. Przyjęcie odmiennego stanowiska, tj. ewentualne uznanie, że na użytek Kodeksu wyborczego przestępstwem miałoby być bliżej niesprecyzowane zachowanie bliżej niezindywidualizowanych osób byłoby tożsame – z pozbawionym jakichkolwiek podstaw normatywnych – przyzwoleniem na funkcjonowanie w systemie prawnym dwóch, diametralnie różnych sposobów rozumienia pojęcia przestępstwa.

Biorąc pod uwagę powyżej scharakteryzowane wymogi odnoszące się do protestu wyborczego bazującego na zarzutach osnutych na tezie popełnienia przestępstwa – należało uznać zarzut oznaczony jako pkt I tiret 3 protestu za oscylujący na granicy dopuszczalności. Autor protestu wyborczego ograniczył się bowiem do wskazania (*petitum* protestu), że zaistniała „możliwość przestępstwa określonego w art. 248 pkt 1 i pkt 2 Kodeksu karnego, w postaci dopisania do listy osób kandydujących nowego kandydata, w sytuacji braku możliwości prawnych w tym zakresie, a w szczególności podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą bezpodstawnej uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r., która stała się podstawą do późniejszego uchwalenia u.wyb. 2020 i – w efekcie – kontynuowania procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP – R. T.". Skarżący nie wskazuje jednak na to konkretnie kto, kiedy i w jakim czasie „dopisał do listy osób kandydujących nowego kandydata" (czy – jeśli odwołać się do znamion typu czynu zabronionego stypizowanego w pkt 2. art. 248 k.k. – użył podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących) w sposób odpowiadający czynnościom sprawczym występków określonych w przepisie art. 248 pkt 1 i 2 k.k. Wnoszący protest nie przedstawił też ani nie wskazał jakichkolwiek dowodów przestępstwa popełnionego przez (bliżej nieokreślonych) sprawców. Tymczasem wskazanie przez wnoszącego protest wyborczy osoby (osób), która albo sporządziła listę kandydujących wpisując nań osoby nieuprawione (czasu, miejsca i innych okoliczności tego czynu), albo użyła podstępu (tj. wprowadziła inną osobę w błąd) celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydatów (także ze wskazaniem czasu, miejsca i innych okoliczności tego czynu) warunkowało skuteczność protestu bazującego na zarzucie popełnienia przestępstwa określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego.

Niezależnie od tego, niektóre elementy uznane w proteście wyborczym za czyn (zachowanie) z samej swojej natury nie mogą być uznane za zachowanie podlegające wartościowaniu przez pryzmat przepisów ustawy karnej. Konstytucyjna zasada wolności słowa sprawia, że na płaszczyźnie pozaprocesowej wnoszący protest wyborczy może twierdzić, że przestępstwem jest sam proces ustawodawczy (jak to ujęto w *petitum* protestu wyborczego: „(…) późniejsze uchwalenie [ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.] i w efekcie, kontynuowanie procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu

z dnia 5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP – R. T.”). Okoliczności te jednak w niczym nie zmieniają faktu, że polskie prawo karne nie wypracowało do chwili obecnej jakiejkolwiek formuły odpowiedzialności karnej za uchwalenie przez Sejm określonej treści ustawy. Należy w tym kontekście odnotować normatywną przeszkodę w pociągnięciu posłów do odpowiedzialności za działalność ustawodawczą w postaci immunitetu materialnego, obejmującego wykonywanie mandatu, w tym wykonywanie istoty tego mandatu, którą niewątpliwie stanowi udział w pracach legislacyjnych i w głosowaniach sejmowych (por. w tym zakresie także wyraźnie ujęte ograniczenie ewentualnej odpowiedzialności posłów przed Trybunałem Stanu: wyłącznie do kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, art. 198 ust. 2 Konstytucji RP). Zresztą nawet gdyby ustawodawca wprowadził tego typu penalizację (co leży wyłącznie w sferze rozważań *de lege ferenda*), to i tak dopuszczalność wnoszenia protestów wyborczych została ograniczona wyłącznie do sytuacji związanych z popełnieniem jednego z przestępstw stypizowanych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, a nie do hipotetycznego czynu polegającego na „przestępczym” uchwaleniu ustawy.

Jeżeli zaś chodzi o zaprezentowane w proteście wyborczym rozumowanie akcentujące udział PKW w dopuszczeniu się czynu zabronionego, zgodnie z którym doszło do przestępstwa określonego w art. 248 pkt 1 i pkt 2 k.k. „w postaci dopisania do listy osób kandydujących nowego kandydata, w sytuacji braku możliwości prawnych w tym zakresie, a w szczególności podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą bezpodstawnej uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r., która stała się podstawą do późniejszego uchwalenia u.wyb. 2020 i – w efekcie – kontynuowania procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP – R. T.”, to należy stwierdzić, co następuje.

Wnoszący protest może formułować dowolne, wielokrotnie złożone sekwencje wskazujące na przyczynowość wskazanych przez siebie zdarzeń. Może to czynić nawet w oderwaniu od brzmienia ustawy karnej. Zaprezentowanie takiego ciągu przyczynowo-skutkowego ma jednak w postępowaniu wywołanym wzniesieniem protestu wyborczego walor czysto publicystyczny. Nie przedstawia sobą najmniejszej wartości prawnokarnej. W pełni bowiem ignoruje strukturę normatywną przepisu art. 248 pkt 1 i 2 k.k. Forsowanie w treści protestu wyborczego wielokrotnie złożonej sekwencji przyczynowo-skutkowej, mającej rzekomo stanowić przestępstwo nie zmienia w niczym faktu, że ustawodawca przyjął inne znamiona występków (konkretnych zachowań sprawcy) stypizowanych w przepisie art. 248 pkt 1 i 2 k.k. Po raz wtóry należy zatem przypomnieć wnoszącemu protest, że w tych przepisach mowa jest o sporządzeniu listy kandydujących przez wpisanie na nią osób nieuprawionych (pkt 1 art. 248 k.k.) albo na użyciu podstępu nakierowanego na osiągnięcie celu w postaci nieprawidłowego sporządzenia listy kandydatów (pkt 2 art. 248 k.k.). Jest rzeczą oczywistą już *prima facie* i niewymagającą pogłębionej znajomości prawa oraz orientacji w arkanach jego wykładni, że podejmując uchwałę nr 129/2020 z 10 maja 2020 r. PKW nie sporządzała żadnej listy kandydujących w rozumieniu przepisu art. 248 pkt 1 k.k. (por. treść uchwały). Co się zaś tyczy występku stypizowanego w przepisie art. 248 pkt 2 k.k., to wnoszący protest nie tylko nie przedstawił żadnych dowodów jego popełnienia, ale – przede wszystkim – nie podjął jakiejkolwiek próby wykazania w treści uzasadnienia protestu wyborczego, na czym konkretnie miałby polegać podstęp zastosowany przez PKW (*scilicet* przez większość jej poszczególnych członków głosujących za uchwałą), mający za cel nieprawidłowe sporządzenie listy kandydujących, kto był adresatem tego podstępu i czy sposób działania sprawców mógł w ogóle przynieść zamierzony przez nich rezultat przestępny (tj. ewentu-

alne wprowadzenie tych adresatów czy adresata w błąd). Przypomnieć należy rzecz bezdyskusyjną: występek stypizowany w przepisie art. 248 pkt 2 k.k. może być popełniony jedynie w zamiarze bezpośrednim (kierunkowe działanie potencjalnego sprawcy obliczone na osiągnięcie, zamierzonego przezeń oraz przez jego współsprawców, celu przestępnego). Zatem jeżeli popełnienie tego przestępstwa miałoby być podstawą osnowy skutecznego zarzutu protestu wyborczego, to autor takiego zarzutu musiałby udowodnić umyślne działanie członków PKW polegające na zachowaniu nakierowanym na wprowadzenie w błąd określonych podmiotów i ewentualną możliwość osiągnięcia celu zabronionego (przestępnego), o którym mowa w przepisie art. 248 pkt 2 k.k.

Nie da się wykluczyć, że autor protestu uważa, że utworzenie łańcucha określonych zdarzeń (wydanie uchwały przez PKW, uchwalenie aktu normatywnego o randze ustawy itd.) tworzy nową rzeczywistość ontyczną. Nawet gdyby tak miało być, to taki swoisty „łańcuch zdarzeń" nie staje się jeszcze przestępstwem na mocy umieszczenia go w piśmie zatytułowanym jako protest wyborczy. Kodeks karny przyjmuje dość wąską optykę normatywną przestępstwa, którego „możliwość popełnienia" zarzuca się w proteście wyborczym: ustawodawca penalizuje bardzo precyzyjnie ujęte zachowania, w sposób ścisły stypizowane w pkt. 1 i 2 art. 248 k.k. Lektura uzasadnienia protestu wyborczego dowodzi, że jego autora zdecydowanie bardziej zajmuje zagadnienie analizy zaszłości o charakterze polityczno-legislacyjnym nieodpowiadającej znamionom strony przedmiotowej jakiegokolwiek przestępstwa. Mniej zaś pociąga wnoszącego protest wyborczy prowadzenie dość przyziemnej i żmudnej, ale za to kluczowej z punktu widzenia skuteczności zarzutu protestu wyborczego nawiązującego do zachowań odpowiadających znamionom z art. 248 pkt 1 i 2 k.k. argumentacji opartej na konkretnych dowodach umożliwiających ustalenie konkretnych czynów (zachowań zindywidualizowanych sprawców) odpowiadających znamionom czynności sprawczych występków z rozdziału XXXI Kodeksu karnego. Niestety, to właśnie ta żmudna i przyziemna argumentacja jest warunkiem *sine qua non* wniesienia skutecznego protestu wyborczego nawiązującego do podstaw prawnokarnych tego środka prawnego. Dość powiedzieć, że formułując zarzut dopuszczenia się występku, który może być popełniony tylko umyślnie i to w zamiarze bezpośrednim (art. 248 pkt 2 k.k.), wnoszący protest nie wskazuje żadnego zindywidualizowanego sprawcy tego występku i nie przedstawia żadnego dowodu mogącego świadczyć o tym, że sprawca ten obejmując swoją świadomością cały czyn chciał go popełnić (art. 9 § 1 k.k.), tj. zamierzał swoim zachowaniem wprowadzić kogoś w błąd.

Podsumowując rozważania odnoszące się do zarzutu protestu wyborczego nawiązującego do popełnienia przestępstw stypizowanych w art. 248 pkt 1 i 2 k.k. należy stwierdzić, że – po pierwsze – wnoszący protest wprawdzie formalnie inwokuje w proteście rzekome popełnienie tego występku (występków), ale zabieg taki stanowi dla niego wyłącznie dogodny pretekst do zaprezentowania analizy prowadzonej całkowicie obok lub poza przepisami obowiązującego Kodeksu karnego. Po drugie, diachronia legislacyjno-polityczna przedstawiona w proteście wyborczym stała się w ujęciu wnoszącego protest wyborczy surogatem rzetelnego wywodu odnoszącego się do prawnokarnej płaszczyzny protestu wyborczego, tj. wskazania i udowodnienia zindywidualizowanych sprawców oraz ich czynu(-ów) oraz skonkretyzowanego czasem, sposobu i zamiaru działania sprawców występków z art. 248 pkt 1 i 2 k.k.

Z powyższych racji, protest wyborczy w zakresie zarzutu sprecyzowanego w pkt. I tiret 3 protestu wyborczego należało uznać za sytuujący się na pograniczu niedopuszczalności i oczywistej niezasadności (art. 322 § 1 zd. 1 w zw. z art. 321 § 3 k.wyb.).

3. Nieco odmiennie przedstawia się kwestia zarzutu sformułowanego w pkt. I tiret 5 protestu wyborczego. Zarzut ten odpowiada granicom przedmiotowym protestu wyborczego. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że organ (tj. PKW), który miał się dopuścić naruszenia polegającego na podjęciu uchwały nr 129/2020 z 10 maja 2020 r. jest organem wyborczym, o którym mowa w przepisie art. 82 § 2 k.wyb. Po drugie, choć wnoszący protest wyborczy nie konkretyzuje w *petitum* tego, do naruszenia jakich przepisów miało dojść, to jednak z uzasadnienia protestu wyborczego wynika, że chodzi o przepis art. 293 k.wyb., który jest bez wątpienia przepisem dotyczącym głosowania w rozumieniu art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.

Sformułowana przez autora teza o niedopuszczalności stosowania analogii do norm kompetencyjnych stanowi prawie dosłowną recepcję poglądu TK. Akcentował on onegdaj, że „w (…) orzecznictwie zajmował w sprawie przepisów kompetencyjnych stanowisko zdecydowane, stwierdzając wielokrotnie, iż przepis kompetencyjny «podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę (…)»", oraz, że „z konstytucyjnej zasady legalności jak również zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził" (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 1994 r., W 7/94). Nie negując gwarancyjnego waloru powyższej tezy (która nader restrykcyjnie ujmuje możliwość stosowania innych rodzajów wykładni niż literalna i tym samym bez wątpienia sprzyja możliwie najpełniejszemu zrealizowaniu zasady działania organów prawa na podstawie i w granicach prawa), należy jednak stwierdzić, że nie tylko niepodobna dokonać mechanicznej recepcji poglądu wyrażonego przez TK w sprawie W 7/94 na grunt stanu faktycznego kontestowanego przez wnoszącego protest, ale nie wydaje się, by możliwość stosowania innych niż literalna metod wykładni w obszarze przepisów regulujących kompetencje organów była *a limine* wyłączona dla wszystkich bez reszty układów normatywnych i faktycznych. Zastosowanie w § 2 uchwały PKW z 10 maja 2020 r. analogii do przepisu art. 239 § 3 k.wyb., polegające na uznaniu, że brak możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. jest równoważny w skutkach z przewidzianym w przepisie art. 293 § 1 brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów było dopuszczalne.

Odwołanie się przez PKW w uchwale z 10 maja 2020 r. do reguły interpretacyjnej tekstu normatywnego opartej na analogii nie było wykreowaniem nieznanej ustawie kompetencji organu państwowego czy rodzajowo innej kompetencji tego organu. Rzeczą bezdyskusyjną jest bowiem to, że PKW posiada kompetencję do wydania uchwały stwierdzającej zaistnienie określonych faktów (wskazanych w art. 293 § 1 i 3 k.wyb.). Operowanie w uchwale analogią nie było zatem podstawą do stworzenia nieprzewidzianej przez ustawę kompetencji PKW, bo jest rzeczą niesporną, że Komisja ma kompetencję do stwierdzania określonych faktów. Zastosowanie analogii w niniejszej sprawie opierało się na – słusznym – zidentyfikowaniu stanu istotnego podobieństwa (równoważności) skutków wywoływanych przez stan polegający na brak możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. ze skutkami stanu przewidzianego w przepisie art. 293 § 3 k.wyb., tj. braku możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów, co pozwoliło Komisji na zrealizowanie przyznanej jej przez ustawodawcę kompetencji na gruncie stanu faktycznego wykazującego istotne podobieństwo do stanów faktycznych regulowanych przez ustawę. Zastosowanie analogii nie prowadzi zatem do wykreowania

kompetencji nieprzyznanej organowi (PKW), lecz opiera się na uznaniu, że kompetencja Komisji może być zrealizowana także w podobnym, choć nieprzewidzianym przez ustawę, stanie faktycznym jak ten, o którym mowa w treści przepisu art. 293 § 3 k.wyb.

Należy podkreślić, że sytuacja, w której nie doszło do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP ma w historii ustroju państwowego Polski charakter bezprecedensowy. W planie ogólniejszym przyczyną nieprzeprowadzania wyborów było zdarzenie o charakterze obiektywnym (pandemia COVID-19 ogłoszona przez WHO 11 marca 2020 r., www.who.int). Nie sposób jednak nie odnotować tego, że nieprzeprowadzenie wyborów prezydenckich 10 maja 2020 r. jest w dużym stopniu rezultatem długotrwałego i złożonego sporu w obrębie tzw. klasy politycznej, w wyniku którego do uchwalenia stosownych regulacji ustawowych przez parlament, mających zapewnić przeprowadzenie wyborów w warunkach pandemii doszło z ekstremalnym – z punktu widzenia harmonogramu przewidzianego przez kalendarz wyborczy – opóźnieniem. W każdym razie na tyle późno, że przeprowadzenie wyborów 10 maja 2020 r. (termin ten został wyznaczony przez Marszałek Sejmu postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2020, poz. 184) zarówno w wymiarze prawnym jak i faktycznym, stało się niemożliwe. Meandry procesu legislacyjnego w obu izbach parlamentu, które doprowadziły do tego, że wybory Prezydenta RP nie odbyły się 10 maja 2020 r. nie podlegają kontroli Sądu Najwyższego. Także samo nieprzeprowadzenie wyboru Prezydenta RP nie podlega kontroli sądowej, co wynika już z brzmienia samej ustawy zasadniczej: Konstytucja RP ogranicza kognicję Sądu Najwyższego do prowadzenia kontroli ważności w y b o r u Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucyjnoprawna regulacja protestów wyborczych ma także zawężony zakres: protest (na zasadach określonych w ustawie zwykłej) służy tylko przeciwko ważności w y b o r u Prezydenta RP (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Sam proces wyborczy (rozpoczęty, ale niezakończony finalną i najważniejszą jego czynnością, tj. wyborem Prezydenta RP) wymyka się zatem spod kontroli najwyższej instancji sądowej.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na dwie sprawy. Truizmem jest powiedzieć, że tworzenie dobrego prawa wymaga od ustawodawcy wyostrzonej wyobraźni. Stanowienie prawa musi być w szczególności poprzedzone i oparte na możliwie najdokładniejszym rozpoznaniu rzeczywistości, która jest przedmiotem podejmowanej przez ustawodawcę regulacji. Wymaga to tego, co określa się w literaturze mianem „poznania faktualnego" dotyczącego rzeczywistości empirycznej, relewantnej dla tworzenia prawa, w tym – między innymi – zjawisk i prawidłowości związanych z tworzeniem, przestrzeganiem i stosowaniem prawa oraz zjawisk i prawidłowości związanych z egzystencją człowieka i z instytucjami społecznymi o charakterze ogólnym (J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1984, s. 93–94). Wiedza dotycząca tych ostatnich zjawisk dotyczy także „właściwości działania instytucji społecznych, zarówno sformalizowanych, jak i nieformalnych w określonych typach społeczeństwa globalnego, w rozmaitych kontekstach sytuacyjnych". Trudno mieć pretensję do ustawodawcy o to, że nie przewidział sytuacji, do której doszło wiosną 2020 r. na całym świecie; sytuacji, w której na skutek pandemii oraz złożonych zaszłości politycznych przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w Polsce 10 maja 2020 r. stało się niemożliwe. Niepodobna uznać, że brak wyraźnej regulacji obecnej sytuacji faktycznej miałby wynikać ze świadomego uznania przez ustawodawcę, że skorzystanie ze ścieżki procedowania przewidzianej w przepisie art. 293 k.wyb. jest niedopuszczalne. Legislacja z natury swojej jest nastawiona na przebiegi faktyczne o charakterze typowym albo zaszłości o charakterze wprawdzie wyjątkowym, ale (jednak) możliwym do przewidzenia przez

ustawodawcę. Kierując się powyższymi regułami postępowania ustawodawca założył, że możliwa jest sytuacja, w której nie byłoby żadnego kandydata w wyborach Prezydenta RP. Założył też, że możliwy jest tylko pozorny wybór, tj. „wybór" pomiędzy jednym i tym samym kandydatem. Dla obu tych wariantów faktycznych (zapewne mało prawdopodobnych, ale, jak już powiedziano, możliwych do przewidzenia) została określona procedura reakcji ustrojowej, swoisty normatywny „wentyl bezpieczeństwa", umożliwiający wyjście z położenia nieakceptowalnego z punktu widzenia przyjętych założeń ustrojowych. Brak wydania przez PKW uchwały z 10 maja 2020 r. (opartej na analogii) w warunkach chaosu legislacyjnego, organizacyjnego i deficytu regulacji normatywnych pozwalających na wyjście z impasu ustrojowego wywołanego nieprzeprowadzeniem wyboru Prezydenta RP musiałby nieuchronnie prowadzić do sytuacji niezwykle niebezpiecznej z punktu widzenia stabilności państwowej, tj. zagrożenia dla ciągłości demokratycznie wybieranego naczelnego organu władzy państwowej. Tego wszystkiego nie można tracić z pola widzenia przy formułowaniu oceny dopuszczalności zastosowania analogii przez PKW w niniejszym układzie faktycznym. Na koniec wypada wreszcie zasygnalizować, że nawet klasyk polskiej teorii prawa przyjmuje, że w ekstremalnie nietypowych ustrojowych stanach faktycznych (pojawiających się w związku z deficytem regulacji ustrojowej) rozwiązanie problemu wynikającego z braku unormowania nietypowego przypadku mogłoby nastąpić – wyjątkowo – nawet przez zastosowanie „precedensu prawotwórczego" (Z. Ziembiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1973, s. 90).

4. Zarzuty sformułowane w pkt. I tiret 1, 2 i 4 należało potraktować łącznie. Kwestionując bowiem przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w terminie innym, aniżeli termin konstytucyjny, określony w zarządzeniu Marszałka Sejmu RP z 5 lutego 2020 r. na 10 maja 2020 r. (to jest 28 czerwca 2020 r. oraz 12 lipca 2020 r.), „udział w procedurze wyborczej kandydata niezgłoszonego w terminie" oraz sygnalizując „naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie zasad zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP" wnoszący protest kontestuje przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania, do czego – co należy znowu powtórzyć – ma niekwestionowane prawo na płaszczyźnie chronionej konstytucyjnie swobody wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Szkopuł jednak w tym, że swoboda ta nie może okazać się skuteczna procesowo w ramach środka prawnego przewidzianego przez Kodeks wyborczy, tj. w ramach protestu wyborczego. Przepis art. 129 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP może zostać zgłoszony do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w ustawie. W ten sposób Konstytucja RP przesądza, że wiążące warunki (zasady), na jakich obywatel może korzystać z konstytucyjnego prawa do zgłoszenia protestu wyborczego są określone w ustawie. Tym samym, warunki wymienione w art. 82 § 1 k.wyb nie są przykładowym wyliczeniem, które – stosownie do sytuacji – może być następnie uzupełniane o kolejne podstawy, ale w sposób wiążący i zupełny wyznaczają granice przyznanego wyborcy prawa do protestu wyborczego. Nie bez powodu granice te wyznaczono w art. 82 § 1 k.wyb. w ścisłym powiązaniu z udziałem wyborcy w głosowaniu, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów. Nie ma przy tym podstaw, aby poszerzać je na badanie prawidłowości regulacji normujących przebieg głosowania. Tego rodzaju kwestie, zarówno z uwagi na przyjęty w Konstytucji RP model protestu wyborczego, jak i jego szczegółowo określone podstawy ustawowe, nie zaliczają się do któregokolwiek z możliwych do podniesienia uchybień ujętych w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. Należy wszak zwrócić uwagę, że zasady zgłaszania kandydatów, w tym zasady dotyczące wyznaczenia terminu wyborów, uregulowane zostały w przepisach Kodeksu wyborczego i ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów

powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. Podnoszone więc przez autora protestu zarzuty w istocie sprowadzają się do kwestionowania przezeń przyjętych rozwiązań ustawowych. Tego rodzaju zarzuty z samej swojej istoty nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. Jak już wskazywał Sąd Najwyższy, krytyka rozwiązań ustawowych odnoszących się do sposobu organizacji wyborów czy przeprowadzenia głosowania i formułowanie związanych z tym zarzutów niekonstytucyjności wykracza poza przedmiot i granice protestu wyborczego, co czyni go niedopuszczalnym. Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją dokonywana jest bowiem w zupełnie innym postępowaniu, przed TK (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19). Wyrażone w niniejszym postanowieniu stanowisko Sądu Najwyższego nie oznacza zatem pozytywnej oceny konstytucyjności unormowań ustawowych i podustawowych, które były podstawą organizacji ostatnich wyborów Prezydenta RP. Wskazuje jedynie, że tego rodzaju ocena nie może być realizowana przez Sąd Najwyższy w postępowaniu z protestu wyborczego. Zarzut niekonstytucyjności danej ustawy nie może być zatem zaliczony do któregokolwiek z możliwych do podniesienia uchybień, określonych w zamkniętym katalogu wyznaczonym treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. Zarzuty sformułowane w pkt. I tiret 1, 2 i 4 należało zatem – jako niedopuszczalne, bo niekwestionujące naruszeń prawa dokonanych przez organy wyborcze, lecz stanowiące możliwą, ale punktu widzenia podstaw protestu wyborczego niedopuszczalną krytykę określonych rozwiązań ustawowych – pozostawić bez dalszego biegu.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Postanowienie Sądu Najwyższego z 1 sierpnia 2020 r.
## I NSW 963/20

Tezy:

**1. Instytucja protestu wyborczego jest bardzo ważnym, przewidzianym w Konstytucji RP, środkiem adresowanym specjalnie do obywateli (wyborców), celem maksymalizacji ochrony ich podstawowych praw i czynnego prawa wyborczego. Służy też ochronie realizacji biernego prawa wyborczego. O ile jednak pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego kandydata na prezydenta służą różne środki protestu na każdym etapie długiego postępowania wyborczego, o tyle dla wyborcy protest wyborczy jest instytucją o charakterze fundamentalnym. Dlatego też ustawodawca określił podstawy do wniesienia protestu, zminimalizował wymagania formalne (w zakresie niezbędnym dla realizacji celu postępowania), ale jednak nie zniósł ich całkowicie.**

**2. Ustawodawca ukształtował zamknięty katalog podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 k.wyb.). Jedynie zarzut mieszczący się w tak określonym zakresie, przy spełnieniu innych przesłanek, może uruchomić merytoryczną kontrolę wniesionego protestu. Istnieje przy tym konieczność posługiwania się odpowiednimi instrumentami prawnymi w stosownym czasie, co jest spójne z treścią art. 322 § 2 k.wyb.**

**3. Zarzut odnoszący się do przepisu Konstytucji RP można podnieść w proteście wyborczym o ile łączy się z zarzutem naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego (art. 82 § 1 k.wyb.). Nie jest dopuszczalny zarzut naruszenia Konstytucji RP bez wskazania wypływającego z niego przepisu Kodeksu wyborczego. Naruszenia przepisów Konstytucji RP są brane przez Sąd Najwyższy pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP.**

**4. W świetle art. 321 § 3 k.wyb. koniecznym elementem protestu są dowody. Ciężar przeprowadzenia dowodu winien udźwignąć wnoszący protest, tym bardziej, jeśli jest on profesjonalnym pełnomocnikiem wyborczym komitetu wyborczego kandydata.**

**5. Przepis art. 128 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia dwa tryby zarządzania przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta RP. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może wprowadzić – w sytuacjach absolutnie szczególnych, nieprzewidzianych w Konstytucji RP – innego (dodatkowego) trybu zarządzania wyborów prezydenckich.**

**6. Czynności wyborcze konsula nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokować, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Dlatego też nie można zapewnić przeprowadzenia wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Realizacja wielu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musi zaaprobować i na które konsulowie nie mają wpływu.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)
SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)
SSN Adam Redzik

w sprawie z protestu wyborczego G. W. pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. T.,

przeciwko wyborowi Prezydenta RP

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 1 sierpnia 2020 r.,

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Protest G. W., pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. T. (dalej: Wnoszący protest) wpłynął do Sądu Najwyższego 16 lipca 2020 r.

Wnoszący protest zarzucił:

1) naruszenie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez wyznaczenie terminu wyborów prezydenckich na 28 czerwca 2020 r. bez podstawy prawnej, podczas gdy wybory Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta RP – nie później niż w 14. dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów;

2) naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684) dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające istotny wpływ na wynik głosowania, polegające na:

a) naruszeniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979), poprzez niedoręczenie do dnia wyborów pakietu wyborczego wyborcom uprawnionym do oddania głosu w kraju w drodze głosowania korespondencyjnego, pomimo zgłoszenia przez nich zamiaru głosowania korespondencyjnego w terminie określonym w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.wyb.2020;

b) naruszeniu art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, poprzez niedoręczenie do dnia wyborów pakietu wyborczego wyborcom uprawnionym do oddania głosu za granicą w drodze głosowania korespondencyjnego, pomimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego w terminie określonym w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.wyb.2020;

c) naruszeniu art. 8 ust. 6 pkt 1 i 2 u.wyb.2020, poprzez doręczenie pakietów wyborczych z naruszeniem terminów określonych w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, co doprowadziło do niemożliwości doręczenia koperty zwrotnej w terminie wskazanym w tym przepisie, a w konsekwencji skutkowało brakiem możliwości oddania głosu w wyborach prezydenckich;

d) naruszeniu art. 10 § 1 pkt 1 k.wyb., poprzez odmowę wydania karty do głosowania przez obwodową komisję wyborczą i uniemożliwienie oddania głosu przez osobę uprawnioną, pomimo posiadania czynnego prawa wyborczego oraz figurowania w spisie wyborców, co nastąpiło wskutek nieprawidłowości leżących po stronie członków obwodowej komisji wyborczej (w miejscu na podpis osoby uprawnionej do głosowania, widniał podpis innego wyborcy);

e) naruszeniu art. 28 k.wyb., poprzez wystąpienie przeszkód z dopisaniem się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania, w którym dana osoba czasowo przebywa, z przyczyn niezależnych od wyborców, wynikających z awarii systemu, za pośrednictwem którego wyborcy mogli dopisywać się do spisu wyborców;

f) naruszeniu art. 32 k.wyb., poprzez wystąpienie przeszkód uniemożliwiających oddanie głosów wyborcom dysponującym zaświadczeniem o prawie do głosowania wydanym przez właściwy urząd gminy, upoważniającym do oddania głosu w wyborach Prezydenta RP poza miejscem zamieszkania, polegających na niedostatecznej liczbie kart do głosowania w poszczególnych obwodowych komisjach wyborczych;

g) naruszeniu art. 40 § 4 pkt 1 w zw. z art. 73 k.wyb. poprzez wydawanie przez członków obwodowych komisji wyborczych kart do głosowania bez odcisku pieczęci obwodowej komisji wyborczej; z uwagi na nieważność wydanej wyborcy karty do głosowania, oddany głos był nieważny;

h) naruszeniu art. 7 ust. 3 u.wyb.2020, poprzez wysłanie pakietów wyborczych z kartą wyborczą pozbawioną oznaczenia autentyczności, wskutek czego z uwagi na nieważność doręczonej wyborcy karty do głosowania, oddany głos był nieważny;

i) naruszenie art. 7 u.wyb.2020, poprzez wysłanie pakietu wyborczego bez karty wyborczej, a tym samym naruszenie zasady powszechności wyborów określonej w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 287 § 1 k.wyb.;

j) naruszeniu art. 311 § 1 k.wyb., poprzez uznanie głosów oddanych przez wyborców jako nieważnych, pomimo iż głosy spełniały wymogi przewidziane w ustawie, tj. znak „X" został postawiony w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów;

k) naruszeniu art. 311 § 1 k.wyb., poprzez uznanie głosów oddanych przez wyborców jako nieważnych z powodu umieszczenia dopisku poniżej karty do głosowania, pomimo iż głosy spełniały wymogi przewidziane w ustawie, tj. znak „X" został postawiony w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów;

l) naruszeniu art. 52 § 1 k.wyb., poprzez zaniechanie zweryfikowania przez członków obwodowych komisji wyborczych tożsamości osób uprawnionych do głosowania i wydawanie kart wyborczych bez sprawdzenia dokumentu tożsamości;

m) naruszeniu art. 103b k.wyb., poprzez uniemożliwienie wykonywania swoich uprawnień przez mężów zaufania, pominięcie w protokole uwag zgłaszanych przez mężów zaufania, ograniczenia przez członków komisji wyborczej praw do obecności przy każdej czynności oraz sprawdzaniu prawidłowości ustalenia prawidłowości wyników;

3) naruszenie art. 287 k.wyb. w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez pogwałcenie zasady równości wyborów przejawiające się w:

a) naruszeniu art. 326 k.wyb. poprzez nierówny dostęp kandydatów na Prezydenta RP do mediów publicznych celem rozpowszechniania audycji wyborczych oraz przekroczenie limitów w zakresie czasu antenowego przewidzianego na rozpowszechnianie audycji wyborczych przez kandydata A. D.,

b) naruszeniu art. 90 k.wyb., poprzez jawną agitację wyborczą prowadzoną przez publiczną telewizję nawołującą do głosowania na A. D., podczas gdy ustawa z dnia 29 grudnia

1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 805), wyraźnie wskazuje, że publiczna telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu;

c) przygotowywaniu oraz finansowaniu ze środków publicznych „Telewizji..." S.A. materiałów wyborczych kandydata A. D.;

d) dyskredytowaniu kandydata na Prezydenta RP R. T. w telewizji publicznej, przedstawianiu nieprawdziwych informacji na temat kandydata, nierównym traktowaniu innych kandydatów na Prezydenta RP w dostępie do czasu antenowego w mediach publicznych, co biorąc pod uwagę szeroki zasięg mediów publicznych miało istotny wpływ na wynik wyborów;

e) prowadzeniu kampanii wyborczej kandydata na Prezydenta RP A. D. przez Prezesa RM oraz innych polityków rządu, podczas gdy wyłącznie uprawniony do prowadzenia kampanii jest komitet wyborczy kandydata;

f) naruszeniu art. 18 § 3 k.wyb., poprzez umożliwienie wyborcom uprawnionym do głosowania oddania głosu w więcej niż jednej komisji obwodowej, co stoi w sprzeczności z zasadą równości wyborów – pomimo iż zasada równości przewiduje, że uczestnictwo w procesie wyborczym powinno odbywać na takich samych dla wszystkich zasadach, a w przypadku kandydatów powinna polegać na równym dostępie do mediów, w szczególności mediów publicznych, równym dostępie do publicznego finansowania kampanii wyborczych oraz neutralnym stosunku władz państwa w odniesieniu do kampanii wyborczej;

4) dopuszczenie się popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, polegającego na:

a) podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 248 pkt 1 k.k. poprzez bezprawne zaniechanie umieszczenia w spisie wyborców osób uprawnionych do głosowania, pomimo wypełnienia ustawowych wymogów w zakresie dopisania do spisu wyborców i uzyskania potwierdzenia pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dopisanie do spisu wyborców;

b) podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 248 pkt 3 k.k. poprzez niszczenie kart wyborczych w jednej z obwodowych komisji wyborczych nr (…) w O. oraz przerabianie kart wyborczych przez członka komisji, polegające na dopisaniu podczas liczenia oddanych głosów, na kartach do głosowania dodatkowego znaku „X" na szkodę kandydata na Prezydenta RP R. T., skutkującym unieważnieniem głosów oddanych na tego kandydata.

W treści uzasadnienia protestu wyborczego Wnoszący protest zarzucił ponadto zaistnienie nieprawidłowości dotyczących przeprowadzania głosowania w domach opieki społecznej mających polegać na oddawaniu głosów za podopiecznych domów pomocy społecznej przez członków komisji obwodowych, jak również wpływania groźbą na sposób oddawania przez nich głosów.

W treści uzasadnienia protestu wyborczego podkreślono również niewielką różnicę w liczbie głosów pomiędzy kandydatami w II turze wyborów prezydenckich oraz okoliczność, że w wyborach oddano 177 724 głosy nieważne.

Wnoszący protest dołączył do protestu liczne załączniki w postaci wydruków wiadomości wysłanych za pomocą poczty elektronicznej (e-mail), w których nadawcy z rozmaitych adresów poczty elektronicznej opisują nieprawidłowości, które zaobserwowali lub o których słyszeli. Znajdują się one łącznie w 7 tomach o objętości 1221 kart. Przy czym

jeden e-mail najczęściej zajmuje 2 strony, z czego w większości jedynie kilka zdań dotyczy zaobserwowanej lub zasłyszanej nieprawidłowości związanej z wyborami lub głosowaniem. Dodatkowo należy wskazać, że bardzo często tę samą wiadomość wydrukowano dwukrotnie, trzykrotnie, a nawet pięciokrotnie i umieszczono w różnych miejscach wśród załączników.

23 lipca 2020 r. wpłynęło do Sądu Najwyższego stanowisko PKW. Prokurator Generalny, prawidłowo zawiadomiony, nie wyraził swojej opinii w sprawie.

Państwowa Komisja Wyborcza, w swoim stanowisku, w odniesieniu do zarzutów z pkt. 1 oraz pkt. 3 lit. a–e wskazała, że zarzuty te nie mogą stanowić podstawy do skutecznego wniesienia protestu wyborczego, w związku z tym, w zakresie tych zarzutów protest powinien pozostać bez dalszego biegu. W kwestii zarzutów z pkt. 2 lit. a–c, PKW stwierdziła, że zarzuty są ogólne i nie zostały przedstawione konkretne przypadki niedoręczenia pakietu wyborczego oraz wyraziła opinię, że w zakresie tych zarzutów protest jest bezzasadny.

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w pkt. 2 lit. d–i oraz l, PKW wyraziła opinię, że w zakresie tych zarzutów protest powinien pozostać bez dalszego biegu, gdyż nie przedstawiono żadnych dowodów na potwierdzenie tych zdarzeń, co jest wymagane zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb.

Natomiast co do zarzutów wskazanych w pkt. 2 lit. j, k oraz m, PKW stwierdziła, że odniesienie się do tych zarzutów wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego, do czego nie jest uprawniona.

W odniesieniu do zarzutu wskazanego w pkt. 3 lit. f, PKW stwierdziła, że jeżeli rzeczywiście opisana sytuacja miała miejsce, to doszło do naruszenia art. 26 § 2 k.wyb., zgodnie z którym wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców, lecz nie miało to wpływu na wynik wyborów oraz podkreśliła, że Wnoszący protest nie przedstawił żadnego dowodu ani nawet nie uprawdopodobnił, że którykolwiek wyborca głosował dwukrotnie.

Ustosunkowując się do zarzutu wskazanego w pkt. 4 lit. a, PKW wskazała, że stanowisko w tym zakresie wyraziła w części będącej odpowiedzią na zarzut wskazany w pkt. 2 lit. e.

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w pkt. 4 lit. b PKW stwierdziła, że niszczenie i przerabianie kart do głosowania stanowi przestępstwo, o którym mowa w art. 248 k.k., a w sprawie tej postępowanie prowadzą właściwe organy ścigania. Jednocześnie PKW wskazała, że zdarzenie to nie miało wpływu na wynik wyborów, gdyż różnica pomiędzy kandydatami w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta RP wyniosła 422 385 głosów. Natomiast liczba głosów nieważnych w obwodzie głosowania nr (…) w B. w głosowaniu 28 czerwca 2020 r. wyniosła 7. Poza tym PKW podkreśliła, iż zdarzenie to miało miejsce w głosowaniu 28 czerwca 2020 r., a wynik wyboru Prezydenta RP rozstrzygnął się w ponownym głosowaniu 12 lipca 2020 r., w którym nie odnotowano tego rodzaju zdarzenia. Jednocześnie PKW wskazała, że z protokołu głosowania w obwodzie nr (…) w O. wynika, że zarówno w głosowaniu 28 czerwca 2020 r. oraz w ponownym głosowaniu 12 lipca 2020 r. liczba kart nieważnych wyniosła 0, a do protokołu nie zostały wniesione żadne uwagi (dotyczące nieuwzględnienia kart do głosowania z powodu ich całkowitego przedarcia), ani przez mężów zaufania (mimo tego, że podczas ponownego głosowania w komisji był obecny mąż zaufania wyznaczony przez Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. T.), ani też przez członków obwodowej komisji wyborczej, w skład której wchodziła m.in. osoba zgłoszona przez Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. T. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła również, że zgodnie z pkt. 95 wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych

dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., stanowiących załącznik do uchwały nr 183/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z 10 czerwca 2020 r. (MP 2020, poz. 565) nie bierze się pod uwagę przy obliczeniach jedynie kart całkowicie przedartych na dwie lub więcej części. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że należy mieć również na uwadze, że w obwodzie nr (…) w O. w dniu ponownego głosowania wyborcom wydano 623 karty do głosowania oraz wysłano 7 kart do głosowania w pakietach wyborczych, a z urny wyjęto 630 kart do głosowania (w tym 7 z kopert na karty do głosowania), z czego wszystkie wyjęte karty do głosowania były ważne. Państwowa Komisja Wyborcza dodała, że oznacza to, iż w tym obwodzie głosowania suma kart wydanych i wysłanych w pakietach jest równa liczbie kart ważnych, wyjętych z urny. Z uwagi na powyższe PKW wyraziła opinię, że protest w zakresie zarzutów wskazanych w pkt. 4 lit. b jest bezzasadny.

Odnosząc się do zarzutu wskazanego w uzasadnieniu protestu, dotyczącego przeprowadzania głosowania w domach pomocy społecznej, PKW stwierdziła, że Wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów ani nawet nie uprawdopodobnił, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości, a zarzut ten oparty został jedynie na wątpliwościach dotyczących wyniku głosowania w wymienionych obwodach. Zdaniem PKW, w zakresie tego zarzutu protest powinien pozostać bez dalszego biegu.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego małej różnicy w liczbie głosów oddanych na kandydatów uczestniczących w ponownym głosowaniu oraz znacznej liczby głosów nieważnych, PKW wyraziła pogląd, że zarzut ten oparty jest jedynie na niezrozumiałej hipotezie Wnoszącego protest, dotyczącej małej liczby głosów stanowiącej różnicę pomiędzy kandydatami (422 385) oraz znacznej, w ocenie Wnoszącego protest, liczby głosów nieważnych, tj.: 177 724, z czego 102 453 z powodu postawienia znaku „X" obok nazwiska dwóch kandydatów oraz 75 271 z powodu niepostawienia znaku „X" obok nazwiska żadnego kandydata.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na mocy art. 129 Konstytucji RP, każdemu wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020), a w zakresie nią nieuregulowanym, w oparciu o przepisy Kodeksu wyborczego stosowane odpowiednio (art. 1 ust. 2 u.wyb.2020).

Materialnoprawne podstawy protestu wyborczego określone są w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., w myśl którego przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W zakresie wymogów proceduralnych należy natomiast wskazać, iż art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

W odniesieniu do legitymacji do wniesienia protestu wyborczego Kodeks wyborczy przewiduje, że prawo do wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP przysługuje nie tylko wyborcy (zob. art. 82 § 4 k.wyb.), ale na mocy art. 82 § 5 k.wyb.

również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu, z czego skorzystał Wnoszący protest.

Postępowanie przed Sądem Najwyższym w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP jest dwuetapowe. W pierwszym jego etapie – polegającym na rozpatrywaniu protestów wyborczych – Sąd Najwyższy koncentruje się na rozpoznaniu protestów wnoszonych przez wyborców dotyczących ochrony ich czynnego prawa wyborczego oraz przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych (art. 82 § 5 k.wyb.). Rozpoznając te protesty Sąd Najwyższy wydaje opinię, czy są one zasadne i czy miały wpływ na wynik wyborów. W drugim etapie Sąd Najwyższy – na podstawie sprawozdania PKW oraz opinii Sądu Najwyższego wyrażonych w postanowieniach w sprawach z protestów wyborczych – w składzie całej izby, orzeka w przedmiocie ważności wyborów. Na tym etapie postępowania Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP i ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., rzutowały na ważność wyboru (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2020 r., I NSW 1553/20).

Zarzut zawarty w proteście wyborczym, dotyczący naruszenia art. 128 ust. 2 Konstytucji RP przez wyznaczenie terminu wyborów prezydenckich na 28 czerwca 2020 r. bez podstawy prawnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Najwyższy stwierdza, że Pełnomocnik wyborczy błędnie przyjmuje, iż zarządzenie wyborów, w których uczestniczył kandydat komitetu wyborczego Wnoszącego protest, nastąpiło bez podstawy prawnej. Podstawę prawną zarządzenia tych wyborów stanowi bowiem art. 15 ust. 1 u.wyb. 2020. Powyższa okoliczność, powoduje, że podniesiony zarzut jest w istocie zarzutem natury konstytucyjnej.

Protest wyborczy, w którym kwestionowane są regulacje prawa wyborczego jest protestem przeciwko ustawodawstwu (prawu) i nie dotyczy kwestii sposobu stosowania prawa i wpływu na wynik wyborów, a tym bardziej nie jest protestem przeciwko ważności wyborów, z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Oznacza to, że taki protest wykracza poza jego ustawowo określony przedmiot i granice w rozumieniu art. 82 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 8 listopada 2005 r., III SW 145/05 oraz z 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

Sąd Najwyższy zaznacza przy tym, że zarzut Wnoszącego protest odnoszący się do przepisu Konstytucji RP można podnieść w proteście wyborczym o ile łączy się z zarzutem naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego (art. 82 § 1 k.wyb.), co nie ma miejsca w analizowanym przypadku. Normy wysłowione w przepisach Kodeksu wyborczego stanowią bowiem doprecyzowanie regulacji konstytucyjnej. Naruszenie tychże przepisów może zatem stanowić również naruszenie Konstytucji RP. Tym samym, jeżeli wnoszący protest sformułuje zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego i jednocześnie przepisu Konstytucji RP, w którym przepis kodeksowy jest zakorzeniony – zarzut taki jest dopuszczalny i może być skuteczny. Niemniej jednak, treść art. 82 § 1 k.wyb. i art. 322 § 1 k.wyb. wymaga wyraźnego sformułowania zarzutów naruszenia konkretnych przepisów. Co za tym idzie, istnieje ograniczenie kognicji Sądu Najwyższego w sprawie z protestu wyborczego i związanie zarzutami sformułowanymi w proteście. Wynika to również z treści art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, który nie zawiera choćby ogólnej regulacji dotyczącej podstaw wniesienia protestu, a jedynie upoważnienie do ich określenia dla ustawodawcy zwykłego. Tym samym nie jest dopuszczalny zarzut naruszenia Konstytucji RP bez wskazania wypływającego z niego przepisu Kodeksu wyborczego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lipca 2010 r., III SW 94/10). Naruszenia przepisów Konstytucji RP są brane

przez Sąd Najwyższy pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP.

Z tych względów, w zakresie zarzutu zarządzenia wyborów bez podstawy prawnej, Sąd Najwyższy pozostawia protest bez dalszego biegu.

Z uwagi jednak na fakt, że Wnoszącym protest jest pełnomocnik wyborczy kandydata, który uczestniczył tak w I, jak i II turze wyborów oraz uzyskał poparcie niemal połowy głosujących wyborców, Sąd Najwyższy, dla rozwiania możliwie wszelkich wątpliwości prawnych, wyjaśnia, że przepis art. 128 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia dwa tryby zarządzania przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta RP. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może wprowadzić – w sytuacjach absolutnie szczególnych, nieprzewidzianych w Konstytucji RP – innego (dodatkowego) trybu zarządzania wyborów prezydenckich.

Przykładem takiego rozwiązania jest art. 293 k.wyb. upoważniający Marszałka Sejmu do ponownego zarządzenia wyborów w sytuacji, gdy głosowanie miałoby być przeprowadzone tylko na jednego kandydata (lub odpowiednio nie został zgłoszony żaden kandydat). Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że sytuacja wskazana w hipotezie tego przepisu może powstać nawet w przeddzień daty zarządzonych już wyborów, np. wskutek s k r e ś l a n i a p r z e z PKW z listy kandydatów tych kandydatów, którzy wycofali zgodę na kandydowanie, zmarli lub utracili prawo wybieralności (art. 306 k.wyb.). Wtedy, z powodu zaistniałej sekwencji czasowej zdarzeń, nie ma możliwości ponownego zarządzenia wyborów w przedziale czasowym wyznaczonym przez art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. Nie sposób przyjmować niedopuszczalność zarządzenia wyborów w takiej sytuacji (chociażby ze względu na potrzebę stabilizacji funkcjonowania państwa i nienarażania państwa na długotrwały okres tymczasowości i niepewności związany z opóźnieniem wyboru Prezydenta RP).

Ponadto konstytucyjność powyższego rozwiązania (art. 293 k.wyb.), które obowiązuje od 2011 r., nigdy nie była kwestionowana (zob. także poprzednio obowiązującą regulację, tj. art. 8c ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2010, nr 72, poz. 467, dodany na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2000, nr 43, poz. 488). W doktrynie prawa podkreśla się, że nie ustanawia ono „odrębnej od konstytucyjnej podstawy zarządzania wyborów, ale w sposób z nią niesprzeczny uzupełnia regulację konstytucyjną o wskazanie przypadków, w których niezbędne jest zarządzenie ponownych wyborów prezydenckich (S. Patyra, *Opinia prawna sporządzona w związku z rozpatrywaniem przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 12 maja 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, OE-298, Warszawa 2020, s. 6).

Sąd Najwyższy zauważa, że przepis art. 15 ust. 1 u.wyb.2020 stanowi, podobnie jak art. 293 k.wyb., uzupełnienie regulacji konstytucyjnych, o szczególnym, incydentalnym charakterze, co ma związek z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 1 u.wyb.2020) i nieprzeprowadzeniem wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r.

Pozostałe zarzuty podniesione przez Wnoszącego protest nie mogły podlegać merytorycznej ocenie Sądu Najwyższego, gdyż również nie mieszczą się w zakresie wyraźnie wskazanym przez ustawodawcę w ww. przepisach lub nie przedstawiono bądź nie wskazano dowodów na ich poparcie.

Na marginesie Sąd Najwyższy stwierdza, że wszystkie zarzuty naruszenia przepisów Konstytucji RP oraz Kodeksu wyborczego podniesione w proteście wyborczym były rów-

nież podnoszone w innych protestach wyborczych i stanowiły przedmiot rozpoznania przez Sąd Najwyższy (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 lipca 2020 r., I NSW 1553/20; 28 lipca 2020 r., I NSW 89/20, I NSW 112/20, I NSW 147/20, I NSW 761/20, I NSW 2255/20; 29 lipca 2020 r., I NSW 90/20, I NSW 97/20, I NSW 115/20, I NSW 139/20, I NSW 381/20, I NSW 4677/20, I NSW 1836/20, I NSW 1844/20; 30 lipca 2020 r., I NSW 84/20, I NSW 134/20, I NSW 185/20, I NSW 219/20, I NSW 1059/20, I NSW 1440/20; I NSW 4900/20; 31 lipca 2020 r., I NSW 85/20, I NSW 91/20, I NSW 96/20, I NSW 852/20, I NSW 1928/20, I NSW 3125/20), przy czym część z nich nie mogła być rozpatrzona co do ich zasadności (Sąd Najwyższy nie mógł wydać opinii zawierającej ustalenia co do zasadności zarzutów protestu), gdyż wykraczały poza zakres określony w art. 82 § 1 k.wyb., co skutkowało pozostawieniem protestów w tym zakresie bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy podkreśla, że zawarte w art. 129 ust. 2 Konstytucji RP upoważnienie ustawodawcy do określenia zasad zgłaszania protestów przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP zostało zrealizowane w ten sposób, że ukształtował on zamknięty – przytoczony wyżej – katalog podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 k.wyb.). Jedynie zarzut mieszczący się w tak określonym zakresie, przy spełnieniu innych przesłanek, może uruchomić merytoryczną kontrolę wniesionego protestu.

Część zarzutów dotyczy naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego regulujących kampanię wyborczą, co wykracza poza zakres protestu opisany w art. 82 k.wyb. Z uwagi na charakter niniejszego protestu Sąd Najwyższy postanowił jednak zwrócić uwagę na niektóre z nich.

Odnosząc się do zarzutu dyskredytowania kandydata na Prezydenta RP w trakcie kampanii wyborczej, należy wskazać, że zgodnie z art. 111 § 1 k.wyb., jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie, w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 2018, poz. 1914), materiały wyborcze, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia:

1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
3) nakazania sprostowania takich informacji;
4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone;
6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 326 k.wyb. poprzez nierówny dostęp kandydatów na Prezydenta RP do mediów publicznych w czasie kampanii wyborczej celem rozpowszechniania audycji wyborczych oraz przekroczenie limitów w zakresie czasu antenowego przewidzianego na rozpowszechnianie audycji wyborczych przez kandydata A. D., trzeba zauważyć, że na mocy art. 326 § 4 k.wyb. na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego pełnomocnikom przysługuje skarga do PKW, którą wnosi się w terminie 24 godzin od dokonania ustalenia, a PKW rozpatruje sprawę niezwłocznie. Tymczasem – jak wynika ze stanowiska PKW – żadna skarga tego rodzaju do PKW nie wpłynęła. Sąd Najwyższy zwraca tym samym uwagę na konieczność posługiwania się odpowiednimi instrumentami prawnymi, w stosownym czasie, co jest spójne z treścią art. 322 § 2 k.wyb., zgodnie z którym Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW.

W świetle art. 321 § 3 k.wyb. koniecznym elementem protestu są dowody. Zgodnie z wyraźną regulacją, zawartą w art. 321 § 3 k.wyb., ciężar przeprowadzenia dowodu winien udźwignąć Wnoszący protest, tym bardziej, że jest on profesjonalnym pełnomocnikiem wyborczym komitetu wyborczego kandydata. Z uwagi na okoliczność, że przy każdym wniesionym proteście wyborczym Sąd Najwyższy bada wymogi określone w art. 321 § 3 k.wyb., nieodmiennie należy to uczynić w odniesieniu do protestu wyborczego rozpatrywanego w niniejszym postępowaniu. Konsekwentnie nie sposób uznać, że Sąd Najwyższy może zwolnić pełnomocnika wyborczego z ustawowego obowiązku przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Zważywszy na okoliczność, że w załącznikach do protestu wyborczego będącego przedmiotem rozpoznania znajdują się treści wskazujące na naruszenia prawa wyborczego i – jak można zakładać – znaczna ich część pochodzi od wyborców (nie wskazano wszak imion i nazwisk autorów zgłoszeń) Sąd Najwyższy zwraca uwagę na kilka ważnych dla Wyborców kwestii.

Przede wszystkim należy podkreślić jeszcze raz, że instytucja protestu wyborczego jest bardzo ważnym, przewidzianym w Konstytucji RP środkiem adresowanym specjalnie do obywateli (wyborców), celem maksymalizacji ochrony ich podstawowych praw i czynnego prawa wyborczego. Służy też ochronie realizacji biernego prawa wyborczego, czego emanacją jest rozpatrywany protest wyborczy pełnomocnika wyborczego. O ile jednak pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego kandydata na prezydenta służą różne środki protestu na każdym etapie długiego postępowania wyborczego, o tyle dla wyborcy protest wyborczy jest instytucją o charakterze fundamentalnym. Dlatego też ustawodawca określił podstawy do wniesienia protestu, zminimalizował wymagania formalne (w zakresie niezbędnym dla realizacji celu postępowania), ale jednak nie zniósł ich całkowicie. Protest jest wnoszony w ustawowo określonym terminie, na piśmie, bezpośrednio do Sądu Najwyższego, bez żadnych opłat i obowiązku zastępstwa procesowego przez pełnomocnika. W praktyce Sąd Najwyższy nie wymaga też przywoływania podstaw prawnych. Wyborcy (w tym członkowie komisji wyborczych, obserwatorzy społeczni czy mężowie zaufania) wskazują swoje imię i nazwisko, adres oraz obwodową komisję wyborczą, w której spisie byli ujęci lub powinni być ujęci. Opisują zaobserwowane okoliczności, zdarzenia, które w ich odczuciu są naruszeniem prawa wyborczego i mogą mieć wpływ na wynik wyborów oraz potwierdzają je zdjęciami, filmikami, dokumentami, zaświadczeniami bądź korespondencją z urzędnikami i konsulami. W ten sposób uczestniczą w sprawdzaniu, czy w dniu wyborów nie dochodziło do popełniania przestępstw lub zaistnienia innych naruszeń mających wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zapoznał się z załącznikami. Niestety analiza dołączonych do protestu wydruków nie pozwala na określenie ich przymiotem materiału dowodowego. Zasadności postawionych w proteście zarzutów, które mieszczą się w zakresie art. 82 § 1 k.wyb. nie da się stwierdzić na podstawie tych załączników. Nie podano w nich imienia i nazwiska zgłaszającego nieprawidłowość, a jedynie adresy e-mail. Tylko niektóre z nich zawierają w sobie imiona i nazwiska, co – wbrew tezie stawianej przez Wnoszącego protest – sugeruje, ale nie zapewnia, że mamy do czynienia z wyborcami (czyli osobami, które mogły nieprawidłowości zaobserwować). Ponadto jedynie w niektórych wiadomościach wskazano miejsce zaobserwowanej nieprawidłowości.

Znaczna część e-maili została wysłana z kont zanonimizowanych np. c(…)3@, e(…)11@, o(…)@, m(…)@, d(…)@, d(…)@, g(…)@, I(…)@, czy a(…)@. Na takiej podstawie niepodobna ustalić tożsamości nadawców, a co za tym idzie, prawdopodobieństwa zaistnienia opisywanych przez nich zdarzeń.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że wiadomości z tych samych adresów e-mail bardzo często się powtarzają. Najczęściej tę samą wiadomość wydrukowano dwukrotnie bądź trzykrotnie, (niekiedy nawet pięciokrotnie) i umieszczono w różnych miejscach wśród załączników, np.: s(…)1@ (k. 165, 172, 686, 696, 1069), c(…)3@ (k. 393, 915, 1183), d(…)@ (k. 254, 776, 1113 *verte*), j(…)@ (k. 361, 883, 1167), a(…)@ (k. 227, 748, 1099 *verte*), k(…)242@ (k. 236, 764, 1104 *verte*), 25(…)@ (k. 239, 758, 1106), b(…)333@ (k. 131, 654, 1053) czy – r(…) (k. 270, 793, 1121 *verte*).

Wśród załączonych do protestu e-maili znajduje się bezpośrednio skierowana do odbiorcy e-maila (wydrukowana dwukrotnie) prośba małżeństwa „złożenia w formie naszego protestu w Sądzie Najwyższym" (k. 122 i 1048). Również dwukrotnie wydrukowano inną prośbę wyborcy: „Nie mam pojęcia, czy mam prawo zgłosić protest wyborczy. Jeśli tak, proszę o informację bądź – jeśli to możliwe – złożenie go w moim imieniu. Kopie stosownych dokumentów mogę Państwu wysłać drogą mailową" (k. 139 i 1056).

Autorka jednego z e-maili wskazywała siedzibę komisji wyborczej: „Abu Zabi, Ambasada RP 13 Delma str./Karam ah 14 Abu Dhabi", natomiast skarżyła się, że nie otrzymała kart do głosowania od Ambasady RP w Sztokholmie, w Szwecji. Ta wiadomość wydrukowana została aż pięć razy i umieszczona w różnych tomach załączników (k. 219, 228, 740, 751, 1095 *verte*).

Część e-maili nie zawierała opisu żadnych nieprawidłowości, np. w wiadomości e-mail z adresu a(…)@ z 14 lipca 2020 r., godz. 18:44 (wydrukowanej aż 3 razy) w rubryce „Opisz nieprawidłowość" znalazło się jedynie stwierdzenie: „Tonący Buraki T(…) to i gówna się chwyci żałosna strona soku z burakami…" (k. 212, 734, 1092 *verte*). Wskazać należy również zgłoszenie całkowicie puste, tzn. e-mail nie zawiera żadnej treści w rubryce „Opisz nieprawidłowość" (k. 637, 1044 *verte*). W niektórych przypadkach opisano zdarzenie, lecz nie wskazano, o którą obwodową komisję wyborczą chodzi (k. 241, 762), bądź opisano naruszenie w bardzo enigmatyczny sposób: „Nie chciano postęplować karty" [pisownia oryginalna] (k. 202, 726). Wyborcom nie podobały się różne elementy procesu wyborczego, np.: „Koperty bez kleju. Brak słów" (k. 373).

Niektórzy wyborcy oczekiwali odpowiedzi od adresata wiadomości np. b(…)67@ wiadomość e-mail (z 15 lipca 2020 r., godz. 12:37) zakończył słowami: „Pozdrawiam i czekam na sexowna odpowiedz" (k. 613). Wyborca piszący z adresu j(…)@ w miejscu, gdzie należało opisać nieprawidłowość, wskazał jedynie: „Zapomniałem długopisu" (k. 361, 883, 1167).

Wśród załączników nie ma zatem dowodów. Sąd Najwyższy rozpoznając protest nie jest w stanie stwierdzić, czy takie zdarzenia rzeczywiście zaistniały, natomiast z niektórych wiadomości jednoznacznie wynika, że piszący mają świadomość, iż wskazują na zdarzenia, które powinny być poparte dowodem. Tym bardziej niezrozumiałe jest, dlaczego Wnoszący protest nie dostarczył takich dowodów. Treść załączników (wpisów przez formularz na stronie internetowej) w żaden sposób nie może zostać uznana za potwierdzenie stawianych w proteście zarzutów.

Na marginesie Sąd Najwyższy wskazuje, że Wnoszący protest nie tylko sam nie zadbał o dostarczenie do Sądu Najwyższego dowodów na potwierdzenie zarzutów, do których jako pełnomocnik wyborczy musiał mieć dostęp (mężowie zaufania komitetów wyborczych powinni dokumentować nieprawidłowości itd.), ale tworząc stronę internetową, na którą Wyborcy zgłaszali zaobserwowane zdarzenia związane z wyborami, mógł przyczynić się do tego, że Wyborcy uznali, iż w ten sposób zgłaszają protest wyborczy, a tym samym spowodować nieskorzystanie przez Wyborców z przewidzianego w Konstytucji RP środka reakcji.

Z urzędu jest znane Sądowi Najwyższemu, że w wielu przypadkach wyborcy reagowali na zaobserwowane w dniu wyborów nieprawidłowości, opisując je i dokumentując w protestach. Często ich protesty, po zasięgnięciu opinii odpowiednich miejscowo komisji wyborczych, były uznawane przez Sąd Najwyższy za zasadne. Także dlatego może dziwić zachowanie profesjonalnego pełnomocnika wyborczego. Mógł on przyczynić się do zgłoszenia do Sądu Najwyższego licznych protestów wyborczych, poprzez poinformowanie zgłaszających nieprawidłowości o takiej możliwości, a tymczasem zgłoszenia, w formie, którą opisano wyżej, załączył jedynie do protestu wyborczego pełnomocnika wyborczego (Wnoszącego protest). Tym samym mógł przyczynić się do osłabienia tak ważnej w demokratycznym państwie prawnym kontroli prawidłowości przebiegu wyborów.

W związku z podnoszonymi zarzutami dotyczącymi czynności wyborczych konsulów polskich za granicą, niezależnie od niesprostania przez Wnoszącego protest wymogom art. 321 § 3 k.wyb., należy poczynić kilka uwag.

Sąd Najwyższy zauważa, że czynności wyborcze konsula nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokować, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, wykonywanie czynności konsularnych państwa wysyłającego zależy od zgody państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. W praktyce, zasadniczo dla wykonywania funkcji wyborczych, niezależnie od tego, czy ich podstawy normatywnej należy poszukiwać w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., czy w dwustronnych konwencjach konsularnych, wymagana jest zgoda państwa przyjmującego.

Dlatego też, należy zauważyć, że nie można zapewnić przeprowadzenia wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Ze względu na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja wielu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska jako państwo przeprowadzające wybory za granicą musiała zaaprobować i na które konsulowie nie mieli wpływu.

Z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne dotyczące wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19), liczne państwa obce zastosowały ograniczenia zgromadzeń lub przesyłek pocztowych, co oddziaływało także na proces organizacji wyborów Prezydenta RP za granicą. Konsul dokonując czynności wyborczych (w tym wysyłki pakietu wyborczego) stosuje prawo polskie (do zlecenia sporządzenia i wysyłki pakietu wyborczego zastosowanie znajduje art. 6 u.wyb.2020), korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnym (operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Należy zauważyć, że w zakresie głosowania korespondencyjnego za granicą, w ustawie uregulowana została jedynie kwestia wysłania pakietu do wyborcy przez Konsula RP (art. 6 ust. 2 u.wyb.2020), nie ma natomiast unormowań dotyczących gwarancji doręczeń, ponieważ system doręczeń za granicą pozostawał i pozostaje poza zakresem oddziaływania polskiego ustawodawcy.

Sądowi Najwyższemu znane jest z urzędu, że przesłanie przez konsulów RP pakietów wyborczych w sprawach objętych protestami nastąpiło w terminie i na warunkach określonych w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 – tj. nie później niż 6 dni przed dniem wyborów pocztą nierejestrowaną lub w inny sposób (np. przesyłką rejestrowaną), jeżeli operator wykonujący

usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie dawał rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Fakt, iż przesyłka dotarła z takim opóźnieniem, że niemożliwe było oddanie lub odesłanie koperty zwrotnej w terminie określonym w art. 8 ust. 6 u.wyb.2020 i oddanie głosu w wyborach, stanowiło wyłączny efekt zaniechań zagranicznego operatora pocztowego świadczącego usługi pocztowe w obcej przestrzeni prawnej. Sytuacja taka miała miejsce pomimo rozwiązania ustawowego preferującego przesyłki nierejestrowane, jako dostarczane w krótszym terminie. Stąd też opóźnione doręczenie pakietu wyborczego nie stanowi efektu działań konsulów RP, ani naruszenia polskiego prawa. Nie odnosi się do działań władz polskich, ani też nie dotyczy spraw, na które konsulowie RP mieliby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją.

Fakt, że zarzuty dotyczyły zdarzeń w przestrzeni obcego państwa, których konsulowie RP nie mogli nadzorować ani organy Rzeczypospolitej Polskiej nie miały na nie wpływu, nie wyklucza możliwości skierowania przez osoby zainteresowane stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi tego państwa.

Reasumując, Sąd Najwyższy stwierdza, że rozpatrzony protest wyborczy w części wykraczał poza jego ustawowo określony przedmiot i granice w rozumieniu art. 82 k.wyb., w części natomiast Wnoszący protest nie przedstawił ani nie wskazał dowodów, na poparcie formułowanych zarzutów, do czego obliguje go Kodeks wyborczy (art. 321 § 3).

W odniesieniu do tych zarzutów, które mieszczą się w zakresie art. 82 § 1 k.wyb., raz jeszcze należy wskazać, że nie wystarczy samo ich sformułowanie, bowiem w świetle art. 321 § 3 k.wyb., na wnoszącym protest spoczywa ciężar przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty.

Wnoszący protest błędnie założył, że sam opis nieprawidłowości wysłany przez formularz na specjalnie w tym celu utworzonej stronie internetowej (https://protestwyborczy2020.pl/), stanowi wystarczające uprawdopodobnienie naruszenia procedury wyborczej. W konsekwencji Wnoszący protest załączył do protestu kilka tomów wydruków zgłoszeń bez ich weryfikacji i uzupełnienia. Na podstawie tych wydruków niemożliwe stało się ustalenie danych zgłaszających (imienia i nazwiska, uprawnienia do głosowania), czy okoliczności potwierdzających opisywane zdarzenia. Wiele z nich nie zawierało wskazania miejsca (miejscowości, obwodowej komisji wyborczej) zaobserwowanego zdarzenia, a co za tym idzie, Sąd Najwyższy nie mógł ustalić prawdopodobieństwa zaistnienia opisywanych zdarzeń. Nawet gdyby Sąd Najwyższy chciał przeprowadzić postępowanie dowodowe na okoliczność zaistnienia opisanych zdarzeń, to byłoby to niemożliwe, ponieważ większość adresów mailowych, z których wysłano wiadomości, miała charakter anonimowy, co zostało wykazane powyżej.

Analiza załączonego do protestu materiału nie pozwala na uznanie, że posiada on walor dowodowy. Sąd Najwyższy podkreśla, że brak dowodów na potwierdzenie stawianych zarzutów jest poważnym uchybieniem protestu wyborczego, skutkującym pozostawieniem protestu bez dalszego biegu. Wnoszący protest powinien był przedstawić dowody – tak jak czynili to inni wnoszący protesty.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 322 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 oraz w zw. z art. 321 § 3 i art. 82 § 1 k.wyb. należało pozostawić protest bez dalszego biegu, o czym Sąd Najwyższy orzekł w sentencji.

# Uchwała Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2020 r.

## I NSW 5890/20

Tezy:

**1. Działając na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla ważności wyborów, również te, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu wyborczego.**

**2. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest stworzenie takich warunków prawnych i faktycznych, w których akt wyborczy nie może zostać zrealizowany. Mimo niewprowadzenia żadnego z przewidzianych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, wybory 10 maja 2020 r. nie odbyły się. Wobec zaistnienia takiej, nieprzewidzianej Konstytucją RP sytuacji, obowiązkiem państwa było niezwłoczne doprowadzenie do przeprowadzenia wyborów.**

**3. Nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów.**

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Antoni Bojańczyk
SSN Leszek Bosek
SSN Paweł Czubik
SSN Tomasz Demendecki
SSN Marek Dobrowolski
SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)
SSN Marcin Łochowski
SSN Oktawian Nawrot
SSN Janusz Niczyporuk
SSN Adam Redzik
SSN Mirosław Sadowski
SSN Marek Siwek
SSN Aleksander Stępkowski
SSN Maria Szczepaniec
SSN Krzysztof Wiak
SSN Jacek Widło
SSN Grzegorz Żmij

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 3 sierpnia 2020 r., z udziałem PG i Przewodniczącego PKW, sprawy ważności wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r., na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów przeciwko wyborowi Prezydenta RP,

po uwzględnieniu obwieszczenia PKW z dnia 13 lipca 2020 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 1238) oraz biorąc pod uwagę wnioski PG i Przewodniczącego PKW,

na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 324 § 1 k.wyb. (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504 oraz 2020, poz. 568),

**stwierdza ważność wyboru Andrzeja Sebastiana Dudy**
**na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanego 12 lipca 2020 r.**

## UZASADNIENIE

Podstawą prawną przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 988), których data została wyznaczona na niedzielę 28 czerwca 2020 r., były: art. 127 w zw. z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504 oraz 2020, poz. 568) oraz ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979).

W przeprowadzonym 28 czerwca 2020 r. pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzymał więcej niż połowy głosów ważnych, co stwierdziła PKW w obwieszczeniu z dnia 30 czerwca 2020 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1163), czego następstwem było przeprowadzenie 12 lipca 2020 r. ponownego głosowania na dwóch kandydatów: Andrzeja Sebastiana Dudę i Rafała Kazimierza Trzaskowskiego, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. W obwieszczeniu PKW z dnia 13 lipca 2020 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 1238) stwierdzono, iż w ponownym głosowaniu 12 lipca 2020 r., spośród dwóch kandydatów na Prezydenta RP więcej głosów otrzymał i – stosownie do art. 127 ust. 6 Konstytucji RP oraz art. 292 § 4 k.wyb. – na Prezydenta RP został wybrany Andrzej Sebastian Duda.

Przepis art. 324 § 1 k.wyb. przewiduje, że Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz po rozpoznaniu protestów, rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta RP. Zgodnie z § 1a tego przepisu, w sprawie, o której mowa w § 1, Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby. Stosownie do art. 26 § 1 u.SN (Dz.U. 2019, poz. 825 ze zm.) stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Artykuł 15 ust. 3 u.wyb.2020 przewiduje, że uchwałę w sprawie, o której mowa w art. 324 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy podejmuje w ciągu 21 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW.

Sąd Najwyższy zapoznał się z treścią sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz opiniami wydanymi w wyniku rozpoznania protestów wyborczych.

Sprawozdanie PKW z wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 28 czerwca 2020 r., przyjęte 27 lipca 2020 r., obejmuje informacje dotyczące wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r. oraz zarządzonych na 28 czerwca 2020 r.

W odniesieniu do wyborów zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 184), których data została wyznaczona na niedzielę 10 maja 2020 r., PKW wskazała, że podjęła wszystkie czynności związane z przeprowadzeniem wyborów, do których była zobowiązana przepisami prawa. Jednakże 18 kwietnia 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695), na mocy której zawieszone zostały obowiązki informacyjne wynikające z przepisów Kodeksu wyborczego, nałożone na wójtów i komisarzy wyborczych, a także przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania, głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika oraz regulujące kompetencje PKW w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania i zarządzenia druku kart. To spowodowało, że głosowanie w wyborach Prezydenta RP 10 maja 2020 r. było niemożliwe. Komunikat w tej sprawie PKW podała do wiadomości publicznej 7 maja 2020 r. Z kolei 9 maja 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 827), przewidująca wyłącznie głosowanie korespondencyjne, jednakże do 10 maja 2020 r., tj. do dnia głosowania, wyborcom nie zostały doręczone pakiety wyborcze. W konsekwencji 10 maja 2020 r. wybory nie odbyły się.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że zaistniała sytuacja nie jest uregulowana w przepisach prawa. Nie było możliwe sporządzenie protokołu głosowania, stwierdzenie wyników wyborów ani sporządzenie sprawozdania. Z uwagi na to, uwzględniając całościowo istniejący stan prawny i faktyczny, na posiedzeniu 10 maja 2020 r. PKW uznała jednogłośnie, że brak możliwości głosowania na kandydatów równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 k.wyb. brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów (uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2020, poz. 967).

W drugiej części sprawozdania PKW przedstawiła informację dotyczącą wyborów Prezydenta RP, przeprowadzonych 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r.

Z treści tego sprawozdania wynika, że co do zasady wybory przebiegały w sposób prawidłowy. Obwodowe komisje wyborcze dokonały ustalenia wyników głosowania i sporządziły protokoły głosowania poprawnie, bez błędów wymagających ponownego liczenia głosów i sporządzenia protokołów, a naruszenia prawa wyborczego były nieliczne. W konkluzji, PKW, na podstawie posiadanych dokumentów oraz uzyskanych informacji o przebiegu głosowania i wyborów 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r., nie stwierdziła naruszeń prawa wyborczego, które mogły wywrzeć wpływ na wyniki głosowania i wynik wyborów Prezydenta RP.

W związku z wyborami Prezydenta RP, zarządzonymi na 28 czerwca 2020 r. (pierwsze głosowanie) i na 12 lipca 2020 r. (ponowne głosowanie), w Sądzie Najwyższym w repertorium NSW, prowadzonym m.in. dla protestów wyborczych, zarejestrowano 5847 spraw wywołanych wniesieniem protestów.

Przystępując do rozpoznawania protestów wyborczych, Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności zbadał kwestię ich dopuszczalności. Stwierdzając istnienie przesłanek negatywnych w tym względzie, bez dalszego biegu pozostawiono około 88% protestów, przede wszystkim z uwagi na: 1) niedotrzymanie terminu przewidzianego do wniesienia protestu wyborczego (art. 15 ust. 2 u.wyb.2020); 2) złożenie protestu przez osobę do tego nieuprawnioną (art. 82

§ 4 i 5 k.wyb.) lub dotyczącego sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewidziano możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW (art. 322 § 2 k.wyb.); 3) sformułowanie zarzutów niemieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 k.wyb.), w tym w szczególności odnoszących się do kwestii finansowania kampanii wyborczej i sposobu prezentacji kandydatów na Prezydenta RP w mediach publicznych, przebiegu procesu legislacyjnego, zgodności funkcjonowania organów państwa oraz treści ustaw i aktów normatywnych z Konstytucją RP; 4) nieprzedstawienie lub niewskazanie dowodów, na których oparte zostały zarzuty protestu (art. 321 § 3 k.wyb.).

W 93 przypadkach Sąd Najwyższy wyraził opinię, że zarzuty protestu są zasadne – w całości lub w części – lecz stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów.

Za zasadne uznane zostały zarzuty dotyczące:

– braku wysyłki pakietu wyborczego (I NSW 134/20, I NSW 2106/20);
– wysyłki pakietu wyborczego na błędny adres, mimo podania prawidłowych danych adresowych przez wyborcę (I NSW 91/20);
– nieprawidłowego zaadresowania przesyłki zawierającej pakiet wyborczy (I NSW 134/20);
– braku należytej staranności w zakresie doręczenia wyborcy pakietu wyborczego, co skutkowało niedoręczeniem mu pakietu wyborczego (I NSW 85/20, I NSW 139/20, I NSW 4753/20, I NSW 5535/20);
– omyłkowej wysyłki pakietu wyborczego w sytuacji, gdy wyborca wnosił o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania (I NSW 5507/20);
– błędnego stwierdzenia przez organy wyborcze, że pakiet wyborczy do głosowania korespondencyjnego może być wysłany tylko na adres mieszczący się na terenie gminy, w której wyborca jest wpisany do spisu wyborców (I NSW 139/20, I NSW 2266/20, I NSW 5318/20);
– doręczenia wyborcy niekompletnego pakietu wyborczego (I NSW 91/20, I NSW 1059/20, I NSW 5855/20);
– nieodebrania przez konsula przesyłki zawierającej kopertę zwrotną, mimo wysłania jej w terminie przez wyborcę (I NSW 2302/20);
– niezapewnienia tajności głosowania poprzez zastosowanie przy głosowaniu korespondencyjnym kopert na tyle przezroczystych, że możliwym było stwierdzenie, na kogo wyborca oddał swój głos (I NSW 89/20, I NSW 91/20, I NSW 331/20, I NSW 381/20, I NSW 1261/20);
– wydania karty do głosowania nieopatrzonej pieczęcią obwodowej komisji wyborczej (I NSW 1232/20, I NSW 1836/20, I NSW 2303/20, I NSW 2481/20);
– niedostosowania lokalu wyborczego do potrzeb osób niepełnosprawnych w sytuacji, gdy lokal ten został oznaczony jako dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych (I NSW 3313/20);
– istnienia rozbieżności pomiędzy stwierdzoną liczbą kart do głosowania otrzymanych przez obwodową komisję wyborczą, ustaloną po ich przeliczeniu przed rozpoczęciem głosowania, a sumą niewykorzystanych kart do głosowania i liczbą wyborców, którym wydano karty do głosowania (I NSW 2090/20);
– nieprawidłowego wypełniania obowiązków przez członków obwodowej komisji wyborczej, polegającego na przyjęciu od wyborcy, w pierwszym głosowaniu, omyłkowo przedstawionego zaświadczenia o prawie do głosowania, uprawniającego do oddania głosu w ponownym głosowaniu (I NSW 511/20, I NSW 4815/20);

- nieuprawnionego zatrzymania przez członka obwodowej komisji wyborczej dokumentu zawierającego oba zaświadczenia o prawie do głosowania (uprawniające do oddania głosu w pierwszym i ponownym głosowaniu), umieszczone na jednej kartce papieru (I NSW 1727/20);
- niedopełnienia przez członków obwodowej komisji wyborczej obowiązku zamknięcia i opieczętowania urny wyborczej (I NSW 1589/20);
- nieuprawnionego stwierdzenia przez członków obwodowej komisji wyborczej, że zaświadczenie o utracie dowodu osobistego, wydane przez podinspektora ds. dowodów osobistych, jest dokumentem stwierdzającym tożsamość wyborcy (I NSW 630/20);
- nieprawidłowego uznania za ważny głosu, oddanego na karcie do głosowania, w której wyborca nie umieścił znaku „x", a jedynie pojedynczą kreskę przy nazwisku jednego z kandydatów (I NSW 892/20);
- nieprawidłowego uznania za nieważny głosu oddanego na karcie do głosowania, na której umieszczono, w sposób w większości czytelny, pieczęć obwodowej komisji wyborczej (I NSW 1589/20);
- pracy członków obwodowej komisji wyborczej w tzw. podgrupach (I NSW 803/20, I NSW 1589/20);
- braku weryfikacji tożsamości wyborcy przed wydaniem mu karty do głosowania (I NSW 1608/20);
- odmowy wydania wyborcy karty do głosowania z uwagi na fakt, że w rubryce spisu wyborców, przeznaczonej na jego podpis, widniał już podpis innej osoby (I NSW 1517/20, I NSW 1557/20, I NSW 1953/20, I NSW 2149/20, I NSW 3595/20, I NSW 5253/20);
- błędnego dopuszczenia wyborcy do głosowania po złożeniu przez niego podpisu w odpowiedniej rubryce spisu wyborców, w sytuacji, gdy dane te powinny zostać wykreślone, a wyborca, celem oddania głosu, winien przedstawić zaświadczenie o prawie do głosowania (I NSW 155/20);
- braku podania do publicznej wiadomości wyników głosowania przez wywieszenie w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców, kopii protokołu głosowania w obwodzie (I NSW 5603/20);
- prowadzenia agitacji w lokalu wyborczym w dniu wyborów (I NSW 4032/20);
- nieumieszczenia wyborcy w spisie wyborców, mimo uprzedniego pozytywnego rozpatrzenia jego wniosku o dopisanie do spisu wyborców (I NSW 1210/20, I NSW 2786/20, I NSW 2974/20, I NSW 5767/20);
- nieumieszczenia wyborcy w spisie wyborców w dniu głosowania związanego z wcześniejszym pobytem wyborcy w zakładzie leczniczym (I NSW 3684/20, I NSW 5226/20);
- niewykreślenia wyborcy ze spisu wyborców pomimo wydania mu zaświadczenia o prawie do głosowania (I NSW 2139/20);
- braku skutecznego poinformowania wyborcy o umieszczeniu go, z mocy prawa, w spisie wyborców w odrębnym obwodzie wyborczym (I NSW 1739/20);
- braku dopisania wyborcy do spisu wyborców w obwodzie głosowania w Polsce, pomimo wykreślenia go ze spisu wyborców w obwodzie głosowania za granicą (I NSW 3365/20);
- bezzasadnego wykreślenia wyborcy ze spisu wyborców, do którego wcześniej został on dopisany na swój wiosek (I NSW 2277/20);

– wykreślenia wyborcy ze spisu wyborców bez jego wniosku i wiedzy, połączonego z jednoczesnym dopisaniem tego wyborcy, także bez jego wiedzy, do spisu wyborców w innym obwodzie głosowania (I NSW 408/20);
– wprowadzenia wyborcy w błąd co do możliwości wpisania na listę wyborców w Polsce, co z uwagi na upływ terminów określonych w prawie wyborczym uniemożliwiło mu skorzystanie z czynnego prawa wyborczego (I NSW 280/20);
– umieszczenia wyborcy w dwóch spisach wyborców, co hipotetycznie umożliwiało mu oddanie dwóch ważnych głosów (I NSW 491/20, I NSW 1210/20, I NSW 4107/20, I NSW 4900/20, I NSW 5299/20);
– umieszczenia wyborcy w niewłaściwym spisie wyborców (I NSW 5226/20);
– wprowadzenia wyborcy w błąd co do braku możliwości wydania i wysłania mu zaświadczenia o prawie do głosowania (I NSW 3125/20);
– wadliwego wystawienia zaświadczenia o prawie do głosowania, co skutkowało niedopuszczeniem wyborcy do głosowania (I NSW 2424/20, I NSW 2949/20, I NSW 3669/20);
– wydania zaświadczenia o prawie do głosowania w terminie uniemożliwiającym skorzystanie przez wyborcę z przysługującego mu czynnego prawa wyborczego (I NSW 372/20, I NSW 2144/20, I NSW 2974/20);
– nieuzasadnionej odmowy wydania karty do głosowania ze względu na brak opatrzenia hologramem przedstawionego przez wyborcę zaświadczenia o prawie do głosowania sporządzonego przez konsula (I NSW 2255/20).

Zarzuty pozostałych protestów zostały uznane za bezzasadne – przede wszystkim z uwagi na ich nieudowodnienie, błędną interpretację przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, dokonaną przez wnoszących owe protesty, a także ze względu na stwierdzone w toku postępowania w sprawach wywołanych wniesieniem tych protestów prawidłowe wywiązanie się przez organy wyborcze oraz konsulów z obowiązków nałożonych na nich przez przepisy prawa wyborczego.

Działając na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla ważności wyborów, również te, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu wyborczego.

W ramach tak zakreślonej kompetencji Sąd Najwyższy zważył, że w państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli sprawujących władzę w imieniu suwerena, którym jest Naród. Prawo wyborcze ma służebny charakter, gdyż umożliwia wybór organów przedstawicielskich. Konieczność zapewnienia ciągłości władzy państwowej w oparciu o legitymację demokratyczną musi być priorytetem normatywnym również w sytuacjach wyjątkowych.

W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest stworzenie takich warunków prawnych i faktycznych, w których akt wyborczy nie może zostać zrealizowany. Mimo niewprowadzenia żadnego z przewidzianych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych, wybory 10 maja 2020 r. nie odbyły się. Wobec zaistnienia takiej, nieprzewidzianej Konstytucją RP sytuacji, obowiązkiem państwa było niezwłoczne doprowadzenie do przeprowadzenia wyborów.

Mając na uwadze dwie wartości konstytucyjne, tj. konieczność zapewnienia warunków dla wyrażenia woli suwerena co do osoby przyszłego Prezydenta RP i konieczność uszanowania terminów konstytucyjnych, Sąd Najwyższy uznał, że w opisanych okolicznościach

ponowne zarządzenie przez Marszałka Sejmu 3 czerwca 2020 r. wyborów na 28 czerwca 2020 r. – w związku z treścią uchwały PKW nr 129/2020 z 10 maja 2020 r. – pozwoliło zrealizować obie te wartości w najwyższym możliwym stopniu.

Podstawą wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. stała się ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, uchwalona zaledwie 26 dni przed wyborami.

Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko TK akcentujące stabilność procesu wyborczego oraz prawa wyborczego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 3 listopada 2006 r., K 31/06; 28 października 2009 r., Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., K 9/11), co oznacza, że poza „nadzwyczajnymi okolicznościami o charakterze obiektywnym" niedopuszczalne jest wprowadzanie istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie sześciomiesięcznej „ciszy legislacyjnej" przed wyborami, które miałyby być organizowane w oparciu o nowe przepisy.

Równocześnie Sąd Najwyższy zauważył, że prawo wyborcze nie przewiduje rozwiązań adekwatnych do tak szczególnej sytuacji, jaka powstała w związku z pandemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2. Stan epidemii, połączony z sytuacją nieodbycia się wyborów w konstytucyjnym terminie, w ocenie Sądu Najwyższego mieści się w zakresie „nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym", wskazanych przez TK.

Sąd Najwyższy miał również na uwadze, że zmiany w prawie wyborczym wprowadzone powołaną ustawą rozszerzyły możliwość udziału obywateli w głosowaniu w warunkach pandemii, w szczególności przez głosowanie korespondencyjne, co służyło pełniejszej realizacji praw wyborczych obywateli polskich, w tym czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RP), a także zasad Konstytucji RP: demokratyzmu (art. 2 Konstytucji RP) oraz ciągłości władzy, których Prezydent RP jest gwarantem (art. 126 Konstytucji RP).

Ponadto, z uwagi na fakt, że wybory zarządzone na 28 czerwca 2020 r. odbyły się w następstwie nieprzeprowadzenia wyborów w terminie zarządzonym na 10 maja 2020 r., Sąd Najwyższy za dopuszczalne uznał rozwiązania normatywne gwarantujące zarówno możliwość kandydowania w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. przez osoby, które zarejestrowały swe kandydatury w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r., bez konieczności ponownego zgłaszania ich kandydatur przez 100 000 obywateli, jak również umożliwiające rejestrację nowych kandydatów. Sąd Najwyższy przyjął także w postanowieniu z 12 czerwca 2020 r., I NSW 61/20, że istniała możliwość zaliczenia na poczet wymaganych 100 000 podpisów poparcia podpisów zebranych uprzednio przez kandydata, który jednak nie zebrał wymaganej liczby podpisów w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r. Kandydaci, którzy powtórnie przystąpili do wyborów i kandydaci nowo zgłoszeni nie byli w takiej samej sytuacji faktycznej, dopuszczalne było zatem zróżnicowanie ich sytuacji w odniesieniu do długości kampanii wyborczej, a co za tym idzie – również w określeniu limitów wydatków w tej kampanii (art. 32 Konstytucji RP).

Wybory Prezydenta RP są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP). Każdemu wyborcy przysługuje jeden głos o takiej samej sile, a każdy kandydat ma równe prawa w takiej samej sytuacji. Nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że dobrą praktyką odnoszącą się do procesu wyborczego powinno być neutralne podejście władz publicznych do kampanii wyborczej. Kampania powinna być relacjonowana we wszystkich mediach, zwłaszcza publicznych, w sposób rzetelny. Sygnalizowane w przestrzeni publicz-

nej i w protestach wyborczych naruszenia tych standardów nie przybrały jednak postaci, w której ograniczona zostałaby możliwość wolnego wyboru.

Przewodniczący PKW wniósł o podjęcie uchwały stwierdzającej ważność wyboru Andrzeja Sebastiana Dudy na Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r.

Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały stwierdzającej ważność wyboru Andrzeja Sebastiana Dudy na Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r.

Po analizie sprawozdania i wydanych opinii, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, Sąd Najwyższy uznał, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyboru Prezydenta RP dokonanego 12 lipca 2020 r.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 324 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

# Protesty wyborcze z lat 1995–2020 w statystykach

Poniższe zestawienie oparto na danych zamieszczonych w uzasadnieniu uchwał Sądu Najwyższego:

– odnośnie wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP: z 11 grudnia 1997 r. o ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 21 września 1997 r., III SW 529/97 (M.P. 1997 nr 85 poz. 852); z 11 grudnia 1997 r. o ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 21 września 1997 r., III SW 530/97 (M.P. 1997 nr 85 poz. 853); z 5 grudnia 2001 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 23 września 2001 r., III SW 138-139/01 (Dz.U. 2001, nr 140, poz. 1571); z 15 grudnia 2005 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r., III SW 199-200/05 (Dz.U. 2005, nr 248, poz. 2097); z 17 stycznia 2008 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 21 października 2007 r., III SW 121-122/07 (Dz.U. 1998, nr 9, poz. 54); z 14 grudnia 2011 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 9 października 2011 r., III SW 173-174/11 (Dz.U. 2011, nr 286, poz. 1676); z 19 stycznia 2016 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 25 października 2015 r., III SW 168-169/15 (Dz.U. 2016, poz. 120); z 23 grudnia 2019 r. sprawy ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r., I NSW 342/19 (Dz.U. 2020, poz. 9).

– odnośnie wyborów do Parlamentu Europejskiego: z 29 lipca 2004 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 13 czerwca 2004 r., III SW 35/04; z 26 sierpnia 2009 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r., III SW 48/09; z 7 sierpnia 2014 r. w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 25 maja 2014 r., III SW 68/14; z 2 sierpnia 2019 r. w sprawie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., I NSW 60/19 (Dz.U. 2019, poz. 1459).

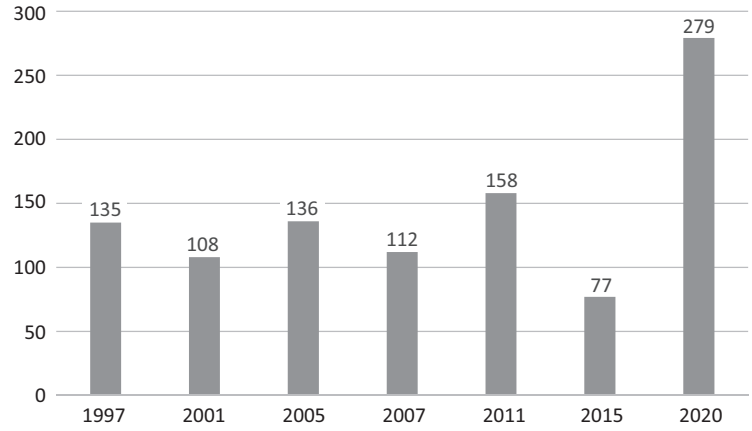
– odnośnie wyborów Prezydenta RP: z 9 grudnia 1995 r. o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego 19 listopada 1995 r. III SW 1102/95 (Dz.U. 1995, Nr 144, poz. 708); z 6 listopada 2000 r. w sprawie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanego 8 października 2000 r., III SW 87/00 (Dz.U. 2000, nr 96, poz. 1052); z 23 listopada 2005 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 9 i 23 października 2005 r., III SW 195/05 (Dz.U. 2005, nr 232, poz. 1966); z 3 sierpnia 2010 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 20 czerwca 2010 r. oraz 4 lipca 2010 r., III SW 370/10 (Dz.U. 2010, nr 139, poz. 936); z 23 czerwca 2015 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 10 i 24 maja 2015 r., III SW 66/15 (Dz.U. 2015, poz. 952); z 3 sierpnia 2020 r. ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r., I NSW 5890/20 (Dz.U. 2020, poz. 1335).

Niektóre dane wykorzystane w poniższych wykresach zestawili PP: Katarzyna Brzostek, Katarzyna Madyjak, Valery Vachev, Dominika Zwierzyk i Emilia Nita, za co uprzejmie dziękujemy.

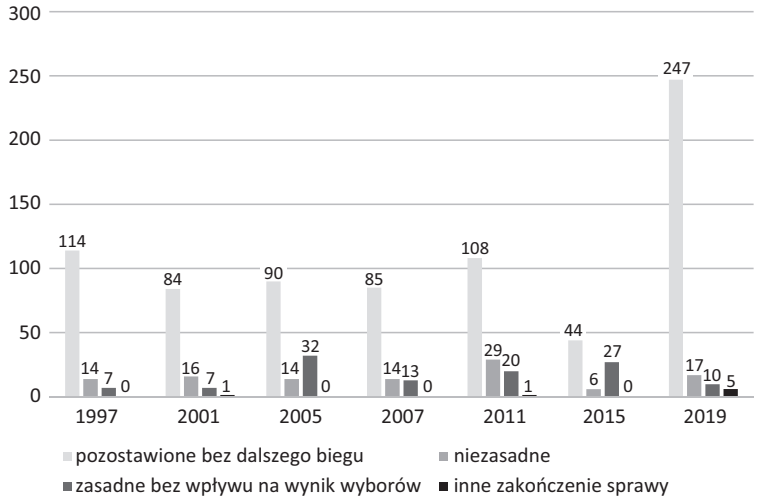
AR i PK

# Wybory do Sejmu RP i do Senatu RP

**Wpływ protestów wyborczych do Sądu Najwyższego w wyborach parlamentarnych w latach 1997–2019**

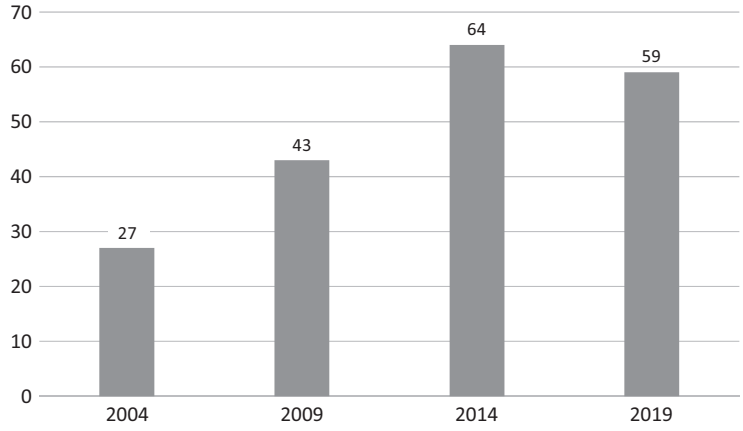



**Rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w sprawach z protestów wyborczych wniesionych po wyborach parlamentarnych w latach 1997–2019**

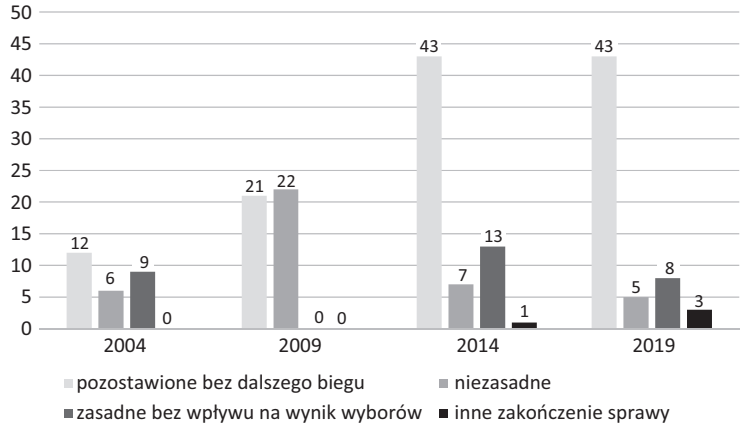


# Wybory do Parlamentu Europejskiego

**Wpływ protestów wyborczych do Sądu Najwyższego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004–2019**

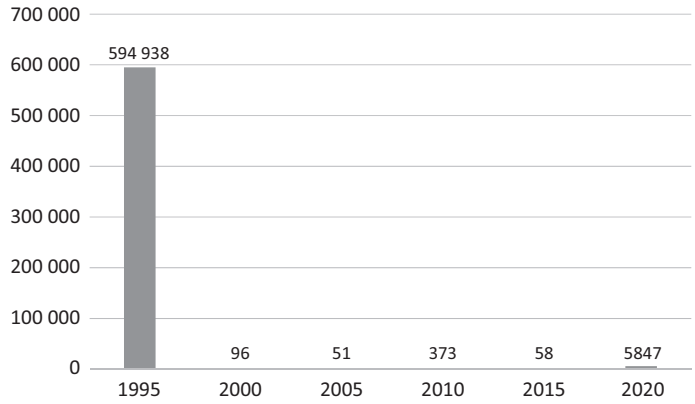



**Rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w sprawach z protestów wyborczych wniesionych po wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004–2019**

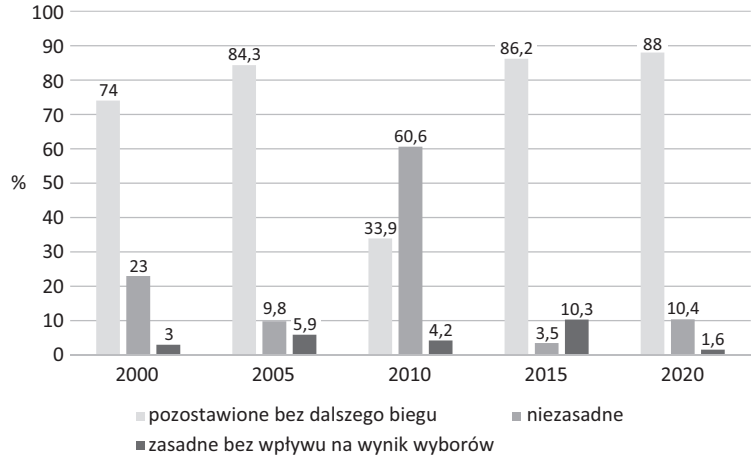


# Wybory Prezydenta RP

**Wpływ protestów wyborczych do Sądu Najwyższego w wyborach Prezydenta RP w latach 1995–2020**




**Rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w sprawach z protestów wyborczych wniesionych po wyborach Prezydenta RP w latach 2000–2020**



Skład Sądu Najwyższego stwierdzający 23 grudnia 2019 r. ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r.

Od lewej sędziowie SN: Antoni Bojańczyk, Leszek Bosek, Paweł Czubik, Marek Dobrowolski, Paweł Księżak, Marcin Łochowski, Oktawian Nawrot, Janusz Niczyporuk, Tomasz Demendecki, Joanna Lemańska (Prezes SN), Adam Redzik, Mirosław Sadowski, Marek Siwek, Ewa Stefańska, Aleksander Stępkowski, Maria Szczepaniec, Krzysztof Wiak, Jacek Widło, Grzegorz Żmij.
Rząd niżej, protokolanci: Emilia Nita i Przemysław Szuty

# Indeks rzeczowy

(opracowała Emilia Nita)


**A**

Agitacja wyborcza 152, 166, 204–205, 364, 380, 474
Alert RCB 382

**C**

Cisza legislacyjna 39
Cisza wyborcza 355, 364

**D**

Dokument umożliwiający stwierdzenie tożsamości
- mTożsamość 27, 45–46
- okazanie 45, 404, 474
- skazanego 141–142
- ze zdjęciem 50, 141, 334, 404

Dowód
- ciężar dowodu 22, 87, 105, 117, 122, 176–177, 201, 224, 228, 231, 410, 466
- przedmiot dowodu 33, 118, 201–202, 401
- wniosek dowodowy 22, 122, 127, 177
- z oględzin kart do głosowania 32–33, 117, 119, 125, 128, 220

**F**

Finansowanie komitetu wyborczego 156, 165

**G**

Głos
- nieważny 32–33, 128, 188
- oddany jawnie 30, 56, 95–96
- ponowne przeliczenie 32–33, 118, 123, 128, 187, 273–274

Głosowanie
- korespondencyjne 37, 310, 320, 421
- zagranicą 37, 320, 326–327, 370– 372, 374, 389, 411–413, 421–422, 426–427, 442, 445, 468–469
- zakończenie 364

Groźba bezprawna 264

**H**

Hologram 338, 475

**I**

Immunitet poselski 451
Informacja PKW 288
Informatyk 89–90, 265–266

**K**

Kampania wyborcza 164–165, 344, 355, 378–380, 401, 465, 476
Karta do głosowania
- nieopieczętowana 400–401, 433–435, 473
- odmowa wydania 437
- urzędowa 33, 184–185, 237, 243, 256

Koalicja wyborcza 211
Komitet wyborczy
- skład komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP 27–28, 293, 305
- symbol graficzny 33, 185–187, 236–237, 241–242, 255, 271–272
- utworzenie komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP 27–28, 283, 291–293

Konstytucja
- jako źródło prawa do wniesienia protestu 19, 231–232, 340–341
- naruszenie 36-37, 173–174, 245–246, 350, 383, 390–391, 432, 456, 463–464

Konsul 37, 320, 325–326, 330–331, 353, 371–372, 375, 387, 389, 411–413, 421–422, 441, 446, 468

**L**

Lokal wyborczy
- umiejscowienie 180-181
- wyposażenie 55–56, 88, 104, 195, 345–347, 473
- zamknięcie 364

**M**
Mąż zaufania 123–124, 128
Media
– pluralizm 39, 151, 476
– publiczne 34, 35–36, 151, 155–156, 164, 205, 259, 343–344, 355, 379, 401, 465
– rola w procesie wyborczym 35–36, 170, 379, 476

**O**
Obwodowa komisja wyborcza 88–89, 249, 264, 396–397, 473–474
Obwód głosowania
– odrębny 215, 406
– zagranicą 390

**P**
Pakiet wyborczy
– doręczenie 37, 321, 330, 351, 354– 355, 360–361, 370–371, 410, 422, 468–469, 473
– koperta 330–331, 355, 423, 473
– niekompletny 375, 423
– podwójny 370
Partia polityczna 208–209, 212
Pełnomocnik wyborczy 22, 465
Podstęp 161, 169–170, 258, 264–265
Protest wyborczy
– istota 20–21, 100, 122, 127, 232, 350, 402, 431, 466
– legitymacja 22, 191, 209, 231, 248–249, 448–449, 462–463
– opinia 24
– pozostawienie bez dalszego biegu 21, 24, 177, 228, 274, 472–473
– przymus adwokacko-radcowski 22, 53–54
– sprostowanie 21, 90, 120
– termin 59, 92, 114, 138, 315
– uzupełnienie 21, 90, 118, 202, 226–227
– wymogi formalne 23, 91, 113, 114, 115, 199, 202, 226–227, 410
– zakres kognicji SN 365, 420
– zarzuty 20–22, 61, 71–72, 100, 105, 120, 122–123, 139, 164, 173, 177, 184, 187, 228, 381, 402, 452, 463, 465
– zmiana 21, 90
Protokół głosowania w obwodzie
– jako dokument urzędowy 160
– projekt 47, 89
– uwagi do protokołu 123, 128, 266
– wywieszenie 47, 267
Przemoc 258, 264
Przeszkadzanie 34, 150–151, 155, 165–166, 169, 196–197, 204–205, 258–259

**R**
Rejestracja kandydata na Prezydenta RP 27–28, 288, 298–299, 303, 306, 310
Równość 379, 431
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 382

**S**
Spis wyborców
– dopisanie 37, 215, 325, 369–370, 394, 427, 430–431, 440,
– nieprawidłowo sporządzony 74, 216, 475
– wpisanie 49, 159–160, 411, 445
– wykreślenie 37, 159–160, 336, 430, 445, 474–475
Sprawa wyborcza
– granice 23, 62, 96
– istota 17
Stan nadzwyczajny 342–343

**Ś**
Śmierć kandydata na senatora 33, 130, 133–134, 147

**T**
Tajność 30, 55–56, 66–68, 104, 195, 220, 330, 423
TVP – zob. Media publiczne

**U**
Urna wyborcza
– pomocnicza 30, 81
– zabezpieczenie 195–196
Ubezwłasnowolnienie całkowite 49

**W**
Wybory
– do Parlamentu Europejskiego 29–30
– do Sejmu 32
– do Senatu 32, 186
– model sądowej kontroli 18–19, 232–233, 316, 340, 454

– Prezydenta RP 35, 476
– ważność 25, 34, 38–40, 249, 264, 274, 365, 383, 420, 424, 475
Wyjaśnienia PKW 287–288
Wyłączenie członka PKW 309
Wytyczne PKW 27, 44, 266, 287–288

**Z**

Zaświadczenie o prawie do głosowania 37, 72, 159–160, 215, 321, 325, 336, 392, 394, 411, 423, 431, 440–441, 445–446, 474–475
Zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP 291–293, 303, 310–311
Zgłaszanie kandydatów
– na Prezydenta RP 303, 312
– na senatora 33, 132–134, 147

ISBN 978-83-955973-1-2