

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego J. P. przeciwko wyborowi Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

2) Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.,

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

J. P., na podstawie art. 129 ust. 2 Konstytucji oraz art. 321 § 1 w związku z art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jednolity z dnia 22 lutego 2019 r. - Dz.U. z 2019 r. poz. 684 z późn. zm.) oraz 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. poz. 979) wniósł protest przeciwko ważności wyboru A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej. Wnoszący protest zarzucił naruszenie art. 127 ust. 1 Konstytucji, tj. zasady powszechności, równości i tajności głosowania.

W uzasadnieniu wnoszący protest wskazał, że zasada powszechności wyborów została naruszona wobec obywateli Rzeczypospolitej Polskiej mieszkających w niektórych innych państwach (np. Chile i Peru), którzy zostali całkowicie pozbawieni czynnego prawa wyborczego. Nawet jeśli takich osób było mniej niż ostateczna różnica głosów pomiędzy kandydatami, uniemożliwienie jakimukolwiek obywatelowi uczestniczenia w wyborach jest złamaniem podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa i musi prowadzić do unieważnienia wyboru. Na znacznie większą skalę doszło do praktycznego uniemożliwienia uczestnictwa w wyborach obywateli polskich przebywających zagranicą ze względu na bardzo krótkie terminy na dopisanie się do spisu wyborców (np. jeden dzień po pierwszej turze wyborów), ale przede wszystkim z powodu opóźnionego przesyłania korespondencyjnych pakietów wyborczych, które często albo nie w ogóle nie dotarły do adresatów albo dotarły tak późno, że uniemożliwiły polskim obywatelom skorzystanie z czynnego prawa wyborczego - dowody takich sytuacji przedstawili obywatele polscy mieszkający zagranicą w swoich protestach złożonych do SN za pośrednictwem konsula. Dodatkowo wybory odbyły się w okresie letnim, a osoby dopisujące się do spisów wyborczych podczas I tury nie były informowane, że w II turze również będą musiały głosować w miejscu, w którym przebywały podczas I tury, oddalonym często o kilkaset kilometrów od miejsca zamieszkania. Powyższe sytuacje należy zakwalifikować jako brak spełnienia kryterium powszechności wyborów, co powinno prowadzić do unieważnienia wyboru dokonanego w takich warunkach.

Zasada równości został naruszona wprowadzaniem w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia głosowania bez kolejki dla osób powyżej 60 roku życia, kobiet w ciąży, osób w dzieciach do lat 3 oraz osób z niepełnosprawnościami. Ingerencja Ministra Zdrowia, będącego organem administracji lądowej, w proces wyborczy poprzez arbitralne wprowadzenie ułatwień dla pewnych grup wyborców stanowi jaskrawe naruszenie zasady równości wyborów. O powyższym ułatwieniu przypomniało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które wysłało wiadomość skierowaną na wszystkie numery telefonów komórkowych obywateli RP (tzw. Alert RCB). Biorąc pod uwagę rozkład głosów wśród osób powyżej 60 roku życia oraz wśród wyborców w wieku 18-49 lat (takie osoby mogą mieć dzieci do lat 3)

wynikający z sondażu exit poll „I.”, ww. decyzja Ministra zdrowia w bezpośredni sposób premiowała jednego z kandydatów – A. D. Zasada równości wyborów nie była zachowana także ze względu na dyskryminujący charakter materiałów telewizyjnych wyświetlanych przez Telewizję Publiczną w odniesieniu do wszystkich konkurentów urzędującego prezydenta. Jednocześnie Telewizja Publiczna, szczególnie w programie „W.”, oglądanym - jak wynika z badań - przez kilka milionów obywateli, emitowała w sposób ciągły materiały promujące kandydata A. D. Jaskrawym przykładem jest tu materiał „P.... mobilizacja” wyemitowany w dniu 24.06.2020 r., będący de facto spotem wyborczym A. D.. Jest to złamanie zasad uczciwości wyborów, biorąc pod uwagę, że kilka miesięcy wcześniej A. D. podpisał ustawę przekazującą dodatkowe środki finansowe na rzecz T.. Nadto zasada równości została złamana poprzez niewynikający z Konstytucji termin wyborów, niedający obywatelom równych biernych praw wyborczych, a kandydatom równych szans.

Zasada tajności wyborów została złamana przez wprowadzenie wyborów korespondencyjnych, które były jedyną formą głosowania w niektórych państwach (np. Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Francja), a które nie zapewniały realizacji zasady tajności głosowania. Zasada ta jest fundamentalna dla uznania wyborów za demokratyczne i ważne. W rezultacie pracownicy placówek dyplomatycznych mieli dostęp do informacji, na jakiego kandydata głosował obywatel, który przesłał pakiet wyborczy. Mogło to doprowadzić do sytuacji, w których w drugiej turze wyborów pakiety były wysyłane z opóźnieniem do osób, które w pierwszej turze głosowali na kandydata, niepopieranego przez administrację rządową, której podlegają placówki dyplomatyczne.

Wykazane powyżej naruszenia występując w sposób równoległy i powiązany, miały niepodważalny wpływ na wynik wyborów, szczególnie że jeszcze nigdy w historii wyborów na Prezydenta RP po 1989 r. różnica głosów pomiędzy kandydatami nie była tak mała.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o uznanie zarzutów protestu za bezzasadne. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego 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 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.

Protest J. P. nie spełnia wymogów formalnych wynikających z art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., ponieważ podniesione przez niego zarzuty nie mieszczą się w dyspozycji art. 82 § 1 k.wyb., tym samym nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego.

Wnoszący protest w pierwszej kolejności zakwestionował przepisy 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) oraz Kodeksu wyborczego oraz akty wykonawcze wydane na ich podstawie, dotyczące organizacji i przebiegu głosowania za granicą. Na tym tle wnoszący protest sformułował zarzut naruszenia zasady powszechności wyborów.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że nie ma konstytucyjnego prawa głosowania zagranicą - to tylko możliwość ustawowa, która jako uprawnienie pojawia się zagranicą 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 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 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 do kraju i zagłosowania. Przyjęcie oferty głosowania za granicą może łączyć się z trudnościami, na które Rzeczpospolita Polska i jej organy nie mają wpływu.

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 Chile i Peru, 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.

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 zagranicą.

Sąd Najwyższy zwraca także uwagę, że 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 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). Kwestie nie odnoszące się do obowiązków konsula pozostają poza polską jurysdykcją, wynikają bowiem z decyzji, przyjętej praktyki i prawa publicznego państwa przyjmującego.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz. U. poz. 1014) utworzono 169 obwodów, w tym 3 w Republice Irlandii z zastrzeżeniem, że głosowanie odbywa się wyłącznie korespondencyjnie. Dodatkowo na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia obwodów głosowania

w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz. U. poz. 1211), utworzono 2 dodatkowe obwody do głosowania.

W dalszej kolejności wnoszący protest zarzucił naruszenie zasady równości kandydatów, polegające na tym, że rozporządzeniem Ministra Zdrowia wprowadzono uprzywilejowanie polegające na tym, że osoby powyżej 60 r. życia. Kobiety w ciąży oraz z dziećmi do lat 3 i osoby niepełnosprawne mogły oddać głos bez kolejki. Ustanowiona w Konstytucji zasada równości w prawie wyborczym rozpatrywana jest w dwóch aspektach: formalnym i materialnym. Oba te aspekty odnoszą się przede wszystkim do czynnego prawa wyborczego, gdy zaś idzie o bierne prawo wyborcze, należy do niego stosować ogólne konsekwencje konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa, określonych w art. 32 i art. 33 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Zgodnie natomiast z art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji RP kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń. (zob. także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20.12.1994 r., K 8/94 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.07.2011 r., K 9/11). W sensie formalnym zasada równości wymaga, aby każdemu wyborcy przysługiwał jeden głos, zaś w sensie materialnym, aby każdy wyborca - optymalnie - miał taką samą siłę głosu. Uprzywilejowanie o którym wspomina wnoszący protest ma charakter organizacyjny i było uwarunkowane szczególnym stanem epidemii na terytorium kraju. W życiu społecznym wskazane grupy osób darzone są szczególną opieką, czego emanacją była decyzja Ministra Zdrowia. Wskazane rozporządzeniu grupy osób zostały w pewien szczególny sposób pozytywie wyróżnione, jednak przypisywanie temu znaczenia politycznego, jest zbyt daleko idące. Troska o kobiety ciężarne, opiekujące się małymi dziećmi,

osoby starsze czy niepełnosprawne nie powinna być łączona z żadną konkretną opcją polityczną, lecz charakteryzować obywateli w życiu codziennym, niezależnie od preferencji politycznych.

Wnoszący protest podniósł, że zasada równości została naruszona także poprzez działalność telewizji publicznej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano, że 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 SN z dnia: 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 spośród kandydatów. Wypowiedziane w ten sposób stanowisko protestujących nie może być jednak traktowane jako zarzut, mogący stanowić podstawę protestu wyborczego. Działalność mediów publicznych, w szczególności w okresie kampanii wyborczej, zostały uregulowane w Kodeksie wyborczym jako inny etap procesu wyborczego. Przebieg kampanii wyborczej, w szczególności kwestie emisji audycji wyborczych wraz ze środkami prawnymi, mającymi na celu usunięcie ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie, oraz jej finansowanie, stanowi inny etap procesu wyborczego niż głosowanie. Zgodnie natomiast z treścią 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.

Ostatnim zarzutem podniesionym przez J. P. jest wprowadzenie wyborów korespondencyjnych, które w jego ocenie stanowią naruszenie zasady tajności wyborów. Podkreślić należy, że wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie podnieconych zarzutów, nie wskazał także żadnych konkretnych zdarzeń, które mogłyby stanowić naruszenie prawa wyborczego w rozumieniu art. 82 § 1 i 2 k.wyb. Dowodami w sprawie z protestu wyborczego są takie środki, które świadczą o istnieniu lub nieistnieniu pewnych faktów, i które zarazem umożliwiają przekonanie, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie jest przestępstwem przeciwko wyborom określonym w Kodeksie

karnym albo postępowaniem sprzecznym z przepisami k.wyb. dotyczącymi głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20.07.2020 r., I NSW 76/20). Jak już wyżej wskazano, wnoszący protest jest zobowiązany do przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty, pod rygorem pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

W dalszej kolejności wskazać należy, że podnoszone przez wnoszącego protest zarzuty naruszenia zasad: powszechności, równości i tajności odnoszą się przede wszystkim do zgodności ustaw wyborczych z Konstytucją RP lub przebiegu kampanii wyborczej, nie zaś do samego wyboru Prezydenta RP, wychodzą zatem poza przewidziany w Kodeksie wyborczym przedmiot protestu i nie mogą stanowić zarzutu takiego protestu.

Zarzut zgodności ustawy z Konstytucją może 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). Zarzut ten nie mieści 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. Te trzy kategorie, choć odnoszące się - co do zasady - do tego samego aktu

wyborczego, ujmowane są na poziomie konstytucyjnym odrębnie, o czym świadczy chociażby brzmienie art. 127 ust. 7 Konstytucji, zgodnie z którym zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa. Każdy etap związany z wyborem Prezydenta RP jest szczegółowo uregulowany przez ustawodawcę, także przez wskazanie stosownych środków prawnych, mających na celu zapewnienie ich prawidłowego przebiegu. 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 interpretowane 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.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 322 § 1 w zw. z art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb. 2020 i art. 15 ust. 2 u.wyb.2020. oraz na podstawie art. 322 § 2 k.wyb, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji postanowienia.