

Sygn. akt I NSW 2947/20

POSTANOWIENIE

Dnia 30 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik

SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie z protestów wyborczych J. N., Ł. Z. i O. D.
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.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Dnia 20 lipca 2020 r. do Sądu Najwyższego wpłynęły tożsame treściowo protesty wyborcze J. N., Ł. Z. i O. D. (dalej: Wnoszący protest), wysłane pocztą 16 lipca 2020 r.

Wnoszący protest, jako podstawę swoich działań powołali art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684, dalej: k.wyb.) w zw. z 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. z 2020, poz. 979, dalej: u.wyb.2020).

Wnoszący protest zarzucili przeprowadzenie zarządzonych w 2020 roku wyborów powszechnych z naruszeniem następujących przepisów prawa:

1. art. 52 § 1 w zw. z art. 2 k.wyb., które miało istotny wpływ na wynik przeprowadzonych wyborów na Prezydenta RP, poprzez brak przeprowadzenia przez członków obwodowych komisji wyborczych weryfikacji tożsamości wyborców przy wydawaniu karty do głosowania, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia zasady osobistego stawiennictwa wyborcy przed komisją wyborczą w celu oddania głosu;
2. art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, które miało istotny wpływ na wynik przeprowadzonych wyborów na Prezydenta RP, poprzez nedoręczenie blisko 200 000 (słownie: dwustu tysiącom) uprawnionym do głosowania obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej pakietów wyborczych, co w konsekwencji doprowadziło do pozbawienia ich możliwości skorzystania z zagwarantowanego przez Konstytucję RP czynnego prawa wyborczego oraz zasady powszechności wyborów prezydenckich;
3. art. 40 § 4 ust. 1 k.wyb. w zw. z art. 127 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, które miało istotny wpływ na wynik przeprowadzonych wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez doręczenie lub wydanie wyborcom kart wyborczych pozbawionych odcisku pieczęci Państwowej Komisji Wyborczej, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych zasad tajności głosowania i równości wyborów w aspekcie równości kandydatów oraz stworzyło członkom obwodowych komisji wyborczych możliwość dokonywania niezgodnej z prawem walidacji oddanych w ten sposób głosów poprzez umożliwienie przybicia brakujących pieczęci na karty do głosowania zawierające głosy oddane na preferowanego przez siebie kandydata, bądź też do oddania przez wyborcę nieważnego głosu stosownie do brzmienia art. 73 k.wyb.;
4. art. 26 § 2 w zw. z art. 3 k.wyb. w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, które miało istotny wpływ na wynik przeprowadzonych wyborów na Prezydenta RP, poprzez wpisanie części wyborców do więcej niż jednego spisu wyborców, co w konsekwencji skutkowało naruszeniem gwarancji zasady równości

prawa wyborczego, zapewniającej każdemu wyborcy taką samą „ilość” głosów w danych wyborach;

5. art. 127 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 287 k.wyb., które miało istotny wpływ na wynik przeprowadzonych wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez naruszenie zasady równości wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W oparciu o powyższe zarzuty, na podstawie art. 324 § 1, § 2 i § 3 k.wyb. Wnoszący protest wnieśli o podjęcie uchwały stwierdzającej, iż wybór A. D. na Prezydenta RP w związku z zarządzonymi i przeprowadzonymi w 2020 roku wyborami powszechnymi jest nieważny.

Następnie Wnoszący protest przedstawili okoliczności, które ich zdaniem wskazują na naruszenia ww. przepisów, przy każdym z naruszeń podkreślając, że miało istotny wpływ na wynik i ważność wyborów. Na początku wskazali na nieprawidłowości w procedurze oddawania głosu, które dotyczyły całego kraju, a odnosiły się do procedury weryfikacji tożsamości głosujących. Zdaniem Wnoszących protest członkowie obwodowych komisji wyborczych, podczas dokonywania procedury sprawdzenia dokumentów tożsamości głosujących i wydawania im kart do głosowania, nie żądali zdjęcia maseczek ochronnych. Pomimo tego wyborcy otrzymywali karty do głosowania. Jak podkreślili Wnoszący protest, w ich ocenie i w świetle przekazów medialnych, sytuacje te miały miejsce również w innych obwodowych komisjach wyborczych na terenie całego kraju. Nie wskazali jednakże, o jakie komisje chodzi.

Wnoszący protest wskazali dalej, że dochodziło do rażącego niedopełnienia obowiązków przez konsula, które w konsekwencji doprowadziło w sposób bezprawny do odebrania obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej możliwości korzystania z przysługującego im prawa. Wobec powyższego Wnoszący protest wnieśli o zobowiązanie konsułów do przedłożenia informacji w ilu przypadkach tego typu sytuacja wystąpiła.

Następnie Wnoszący protest podnieśli, że zgodnie z doniesieniami medialnymi niektóre z kart do głosowania przekazywane wyborcom 12 lipca 2020 r. nie były opatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej, a tym samym w myśl art. 40 § 4 pkt 1 k.wyb. karty te były nieważne. Ich zdaniem konieczne jest

przeprowadzenie postępowania, które miałyby na celu wyjaśnienie, ile spośród kart nieważnych stanowiły karty, które nie zawierały obu pieczęci niezbędnych dla uznania oddanych głosów za ważne.

Dalej Wnoszący protest wskazali, że z licznych doniesień medialnych i wypowiedzi osób zainteresowanych i dotkniętych zaistniałymi nieprawidłowościami wynika, iż nierzadko zdarzały się przypadki, w których osoby biorące udział w wyborach prezydenckich i głosujące poza miejscem swojego zamieszkania były wpisane do więcej niż jednego spisu wyborców. Zaistniałe okoliczności najczęściej były związane z dopisywaniem się przez wyborców do spisu wyborców prowadzonego przez gminę, w której osoby te przebywały w czasie przeprowadzania wyborów na Prezydenta RP. Wnoszący protest wskazali, że powyższe stanowi naruszenie art. 26 § 2 w zw. z art. 3 k.wyb. w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.

Kolejno Wnoszący protest stwierdzili, że w ramach procedury przeprowadzania wyborów na Prezydenta RP, a w szczególności w trakcie kampanii wyborczej doszło do wielokrotnego i rażącego naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 287 k.wyb. Wskazane naruszenia dotyczą przede wszystkim zasady równości zakończonych właśnie wyborów prezydenckich. W kontekście przedstawionych naruszeń Wnoszący protest podnieśli, że w mediach publicznych, w sposób rażąco negatywny przedstawiano kandydata R. T. przy jednoczesnym pozytywnym prezentowaniu urzędującego Prezydenta.

Dalej wnieśli o zobowiązanie Komitetu wyborczego A. D. do ujawnienia Sądowi pełnego składu osobowego jego komitetu. Jak podnieśli, kolejność przeprowadzania dowodów ma znaczenie, ponieważ lista członków tego komitetu powinna być później skonfrontowana z pełnym spisem urzędników państwowych dodatkowo (nieformalnie) prowadzących kampanię urzędującego Prezydenta RP. Zdaniem Wnoszących protest komitet wyborczy A. D. wielokrotnie naruszył w czasie kampanii wyborczej art. 132 § 5 k.wyb. nie protestując przeciwko prowadzonej przez urzędników państwowych (na wyłączny koszt Skarbu Państwa) akcji agitacyjnej na rzecz jego kandydatury.

Następnie Wnoszący protest podnieśli, że pomiędzy I a II turą głosowania w przedmiotowych wyborach (ale również wcześniej) premier, jak i wielu członków

jego gabinetu (oraz innych współpracowników rządu) podróżowało po kraju rozdając „czeki” na określone kwoty przedstawicielom wielu samorządów.

Zdaniem Wnoszących protest zachodzi podejrzenie, że wskazane powyżej działania i zachowania wypełniały znamiona przestępstw określonych w art. 250 k.k. (naruszenie swobody głosowania) oraz art. 250a § 2 k.k. (nakłanianie do głosowania). Rozważali, czy wskazane działania funkcjonariuszy publicznych nie stanowią przestępstwa nadużycia funkcji określonego w art. 231 § 1 k.k., ponieważ prowadzenie na taką skalę (sprzecznie z treścią art. 90 § 1 k.wyb.) kampanii wyborczej jednego kandydata z jednoczesnym obchodzeniem art. 327 k.wyb. jest ich zdaniem działaniem na szkodę interesu publicznego, w tym m.in. gwarantowanych Konstytucją równych wyborów, i pogwałceniem dyscypliny budżetowej obowiązującej w sferze finansów publicznych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Trzeba 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. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Zestawienie tego przepisu o charakterze procesowym, z materialnoprawnymi podstawami protestu wyborczego nie pozostawia wątpliwości, że w proteście wyborczym można podnieść tylko takie zarzuty, które przewiduje k.wyb.

Pomijając przestępstwa wymienione w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb., można zatem podnieść naruszenia wyłącznie tych przepisów k.wyb., które dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, co wynika *expressis verbis* z art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.

Przytoczone regulacje k.wyb. prowadzą zatem do wniosku, że możliwości kwestionowania wyborów w proteście wyborczym zostały ograniczone do naruszenia części przepisów tego aktu prawnego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że nie można podnosić naruszenia innych przepisów k.wyb., aniżeli dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, ani tym bardziej nie można w proteście wyborczym skutecznie kwestionować samego obowiązywania określonych aktów prawnych. Protest wyborczy musi odnosić się do określonych zdarzeń, związanych z głosowaniem, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów, jakie są znane wnoszącemu protest i co do których dysponuje on określonymi dowodami. Nie jest zatem dopuszczalne kwestionowanie w proteście wyborczym innych etapów procesu wyborczego poza samym głosowaniem, a tym bardziej powoływanie się na nieokreślone i niesprecyzowane okoliczności, znane wnoszącemu protest z przekazów medialnych.

W zarzucie z pkt 1 nie wskazano w jakich okolicznościach, w ilu komisjach doszło do zaniechania sprawdzenia tożsamości głosujących, więc może być uznany jedynie za ogólne twierdzenie Wnoszących protest o hipotetycznych uchybieniach, a nie wskazanie na określoną wadliwość, która mogłaby zostać zweryfikowana w postępowaniu protestowym.

W zarzucie z pkt 2 również nie sprecyzowano, któremu wyborcy i który konsul nie wysłał pakietu wyborczego. Zważyć przy tym należy, iż przywołany przez Wnoszących protest art. 6 ust. 2 u.wyb.2020., nie reguluje kwestii doręczenia pakietu wyborczego, a jedynie jego wysłanie. Z przepisu tego wynika, że konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysłał pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, z zastrzeżeniem ustępu 3 tego przepisu, pocztą nierejestrowaną. Regulacja głosowania korespondencyjnego za granicą jest bowiem odmienna od regulacji dotyczącej doręczenia pakietu wyborczego w kraju (zob. np. art. 5 ust. 3, 5 i 6 u.wyb.2020), która przewiduje zarówno wysłanie,

jak i doręczenie pakietu wyborczego. Takie rozwiązanie nie jest przypadkowe, gdyż jedynie na terenie kraju państwo w sposób weryfikowalny i kontrolowalny może uregulować zasady doręczenia, m.in. przesyłek zawierających pakiety wyborcze. Państwo polskie nie ma natomiast wpływu na kwestię 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 poszczególne 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 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 konsułów 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 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 prawnym (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 wyborców, zwłaszcza że np. Wnoszący protest nie podnoszą, iż w rzeczywistości nie mogli zagłosować. 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 w sprawie Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji, sygn. 42202/07).

Powodem pozostawienia w tym zakresie protestu bez dalszego biegu jest jednak ogólnikowy zakres zarzutu z pkt 2 i nieokreślenie względem którego wyborcy taka sytuacja miała miejsce, a przede wszystkim to, że art. 6 ust. 2

u.wyb.2020 może być naruszony przez konsula jedynie wówczas, gdyby pakietu wyborczego nie wysłał, bądź uczynił to po terminie ustawowym.

Równie ogólny i hipotetyczny charakter ma zarzut podniesiony w pkt 3. Wnoszący protest także w tym zakresie nie wskazali, któremu z wyborców wydano karty do głosowania, o których wspominają w zarzucie, a poza kognicją Sądu Najwyższego w postępowaniu protestowym pozostają czynności zmierzające do zweryfikowania tego typu twierdzeń. Wskazanie, że działa się tak co do zasady, stanowi jedynie przypuszczenie, które nie znajduje oparcia w rzeczywistości.

W zarzucie z pkt 4 Wnoszący protest również nie wskazali, którzy dokładnie wyborcy wpisani zostali dwukrotnie na listy głosowania w różnych obwodach, co wobec braku konkretyzacji zarzutu, uniemożliwiło merytoryczne rozpoznanie protestu.

Zarzut z pkt 5 nie odnosi się do przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania oraz wyników wyborów, a do przepisu regulującego organizację wyborów. Co do przepisów Konstytucji RP, to podnoszenie ich naruszenia w proteście wyborczym jest możliwe, o ile przepisy te mają ten sam charakter, co regulacje k.wyb., o których mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., a zatem jedynie wówczas gdyby naruszenie ustawy zasadniczej było związane z samym głosowaniem, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów. Takie przepisy znajdują się np. w art. 127 ust. 4, 5 lub 6 Konstytucji RP. Wykluczone jest natomiast podniesienie w proteście wyborczym zarzutów dotyczących zasad ogólnych określonych w ustawie zasadniczej, czy też np. regulacji zawartej w jej art. 128 ust. 2. Przepis ten reguluje bowiem organizację wyborów, a nie głosowanie, które należy łączyć z faktem realizacji prawa wyborcy do oddania głosu w wyborach prezydenckich.

Pozostałe uwagi, znajdujące się w uzasadnieniu protestu wyborczego prowadzą się do negatywnej oceny kampanii wyborczej przez Wnoszących protest. Należy podkreślić, że sposób prowadzenia kampanii wyborczej pozostaje poza podstawami z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

Chybione są również uwagi Wnoszących protest w zakresie ewentualnego popełnienia przestępstwa. Należy przede wszystkim zaznaczyć, iż sam fakt wskazania w proteście przepisu Kodeksu karnego z rozdziału XXXI tej ustawy nie

skutkuje automatycznie jego rozpoznaniem. Z punktu widzenia merytorycznego rozpoznania protestu wyborczego istotne jest bowiem to, czy zachowanie opisane w proteście wyborczym, a więc określone zdarzenie, może w ogóle być rozważane przez pryzmat przepisu karnego, o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 1 k.k. Takie stanowisko Sąd Najwyższy zajmował także w przeszłości (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19).

Zgodnie z treścią art. 250a § 2 k.k. penalizowane jest zachowanie polegające na udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób. Oczywiście jest, że opisane w proteście wyborczym zachowania nie realizują znamion określonych w tym przepisie. Przede wszystkim z wniesionego protestu wyborczego nie wynika, by jakiegokolwiek obietnice skierowane były do konkretnej osoby i miały na celu skłonienie jej do głosowania w określony sposób. Wszelkie uwagi w tym zakresie, jakie zawarte są we wniesionym proteście zawierają jedynie dywagacje i przypuszczenia. Nie jest w nim wskazana żadna konkretna osoba, która miałaby głosować za „korzyść majątkową” i to „w określony sposób”. Ponadto brak podstaw do ustalenia, że „korzyści majątkowe”, o których mowa w proteście, miałyby trafić do głosujących. W szczególności taką podstawą nie mogą być żadne analizy statystyczne, pomijając już okoliczność, że Wnoszący protest nie określili konkretnych beneficjentów tychże „korzyści majątkowych”.

Z tych wszystkich powodów należało uznać, iż żaden z podniesionych zarzutów nie mógł uruchomić skutecznej merytorycznej kontroli wniesionego protestu wyborczego.

W związku z tym, że według art. 322 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 321 k.wyb., należało orzec jak w sentencji.