

Sygn. akt I NSW 3870/20

POSTANOWIENIE

Dnia 27 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego P.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 27 lipca 2020 r.

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Dnia 16 lipca 2020 r. P.K. wniósł protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 82 k.wyb. jako wyborca, którego nazwisko w dniu głosowania było umieszczone w spisie wyborców w obwodzie nr [...] gminy O.

P.K. wskazał, że wniósł protest z powodu nieprawidłowości, które polegały na braku powszechności i równości. Jego zdaniem, wybory na prezydenta RP, które odbyły się 28 czerwca i 12 lipca były przeprowadzone w sposób sprzeczny z art. 127 pkt. 1 Konstytucji RP. Wnoszący protest podniósł, że wybory nie gwarantowały powszechności poprzez utrudnienia i brak dostępu dla obywateli przebywających za granicą. W wielu krajach utworzono zbyt mało komisji,

a korespondencyjnie przeprowadzane wybory nie zagwarantowały otrzymania możliwości dostarczenia głosu do wyznaczonych placówek. Dodatkowo ze względu na trwającą epidemię koronawirusa oraz sprzeczne informacje płynące od rządu część osób nie mogła, a część osób obawiała się pójść do wyborów.

Następnie wnoszący protest wskazał, że wiele osób nie miało dostępu do bezstronnej i równej informacji o kandydatach. Media publiczne, które powinny wypełniać ten obowiązek przekazywały przez cały okres informacje w sposób stronniczy. Pozytywne wypowiedzi dotyczyły w zasadzie jednego kandydata, a pozostali byli pokazywani w krzywym, negatywnym zwierciadle. Informacje miały charakter czysto propagandowy uniemożliwiając weryfikację kandydatów przez obywateli, którzy mają dostęp jedynie do programów informacyjnych „TV..”. Jak dalej podkreślił dostęp do mediów nie był równy. Jako przykład wskazał, debatę prezydencką, po której jeden z kandydatów otrzymał wielokrotnie więcej czasu na skomentowanie i przekazanie własnej wizji niż pozostali kandydaci razem, którym zadano jedynie pytania w czasie debaty.

Wobec powyższego P.K. podniósł, że nie miał możliwości zapoznania się z kandydatami w równym stopniu lub chociaż zbliżonym do równego, zarówno przed wyborami 28 czerwca jak i 12 lipca.

Zdaniem wnoszącego protest wyżej wymieniona sytuacja miała wpływ na wynik głosowania i wynik wyborów, ponieważ niektórzy wyborcy nie mieli możliwości oddania głosu, jednak przede wszystkim dlatego, że nie mieli dostępu do rzetelnej informacji pokazującej kandydatów w sposób niezależny od przekazów partyjnych. Propagandowy przekaz medialny spowodował, że wyborcy nie mogli dokonać świadomego, swobodnego wyboru. Brak równości w dostępie do rozpowszechniania informacji o kandydatach był spowodowany dominującą rolą „TV..” w przekazywaniu informacji do wielu obywateli. Jednostronność przekazu, fałszowanie informacji miały wpływ na możliwość podjęcia wyboru. Jak dalej stwierdził, część obywateli jest zależna od przekazywanej informacji w mediach publicznych, które są dla nich jedynym źródłem informacji.

Wnoszący protest na końcu podniósł, że przytoczone okoliczności stanowiące podstawę protestu, miały wpływ na wynik wyborów, w związku z czym wnioskuje on o stwierdzenie nieważności wyborów.

Ponadto P.K. wniósł o przeprowadzenie przez Sąd dowodów polegających na: weryfikacji czasu antenowego zajętego przez poszczególnych kandydatów; weryfikacji negatywnych i pozytywnych informacji przekazywanych na temat poszczególnych kandydatów; zbadaniu zależności telewizji publicznej od aparatu partyjnego [...] ; stwierdzeniu braku informowania społeczeństwa o możliwości głosowania w II turze tylko w obwodzie wyborczym, do którego wyborca zapisał się w I turze wyborów, co w trakcie okresu wakacyjnego stanowi duże utrudnienie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

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

Przytoczone regulacje Kodeksu wyborczego 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 Kodeksu wyborczego, aniżeli dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, ani tym bardziej nie można w proteście wyborczym skutecznie kwestionować samego obowiązywania określonych aktów prawnych.

Co do przepisów Konstytucji RP, to podnoszenie ich naruszenia w proteście wyborczym jest możliwe, o ile przepisy te mają ten sam charakter, co regulacje Kodeksu wyborczego, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., a więc 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.

Z tego względu te zarzuty zawarte w proteście wyborczym, a ściślej uwagi w tym zakresie wynikające z jego uzasadnienia, które dotyczą oceny aktów prawnych czy też ich zgodności z Konstytucją są niedopuszczalne w świetle art. 321 § 3 k.wyb.

Za niedopuszczalne należy uznać również zakwestionowanie głosowania, jakie w wyborach prezydenckich odbyło się za granicą. Niedopuszczalność ta wynika przede wszystkim z ogólnikowości i lakoniczności zawartych w proteście uwag, niemniej także z tego, że zmierza do zakwestionowania obowiązujących w tym zakresie przepisów. Należy natomiast wskazać, że może nasuwać zastrzeżeń regulacja zawarta w 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. poz. 979) – dalej 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. Oczywiście 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 jedynie 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. Co do kwestii doręczenia pakietu wyborczego za granicą, jak już wskazano, ustawa nie reguluje zasad jego doręczenia, co ma miejsce z tego powodu, 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 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 zaakceptować 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. 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. 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).

Pozostałe uwagi, znajdujące się w uzasadnieniu protestu wyborczego sprowadzają się do negatywnej oceny kampanii wyborczej przez wnoszącego protest, jednak sam fakt, sposób jej prowadzenia oraz ocena osób w to zaangażowanych pozostaje poza podstawami z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

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, należało orzec jak w sentencji.