

Sygn. akt I NSW 4075/20

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 A. 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 27 lipca 2020 r.

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Dnia 16 lipca 2020 r. na podstawie art. 82 § 1 k.wyb. A. S., której nazwisko w dniu głosowania było umieszczone w spisie wyborców w obwodzie nr [...] w C., wniosła protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnosząca protest podniosła, że przytoczone okoliczności, stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wynik wyborów, wobec czego wniosła o stwierdzenie nieważności wyborów.

Jako przyczynę wniesienia protestu A. S. wskazała nieprawidłowości, które polegały na zmianie zasad głosowania na korespondencyjne podczas trwania kampanii wyborczej, w ramach tzw. tarczy antykryzysowej, która miała służyć

przedsiębiorcom, a w efekcie została przegłosowana przez partię rządzącą (z której wywodzi się A. S. D.). Zdaniem wnoszącej protest wątpliwości budzi data 28 marca, gdyż wszelkie zmiany dotyczące zasad głosowania przeprowadza się pół roku przed wyborami.

A.S. podniosła również, że doszło do nieuczciwej kampanii wyborczej, bowiem czas zbierania podpisów pod kandydaturą R. K. T. trwał tylko 5 dni, natomiast inni kandydaci mieli na to 2 tygodnie.

Wnosząca protest, nieprawidłowości dostrzegła także w nierównomiernym dostępie kandydatów do mediów publicznych. Jej zdaniem media publiczne promowały obecnego Prezydenta, kandydata obozu rządzącego, szkalując w [...] o 19.30 kontrkandydata. Najbardziej agresywne i obelżywe, zmanipulowane przekazy zniekształcające wizerunek R. T. pokazywano w czasie najwyższej oglądalności. Jak podkreśliła, są to media finansowane z podatków, więc obiektywizm powinien być właściwą postawą zatrudnionych tam dziennikarzy.

Ponadto A. S. podniosła, że z informacji, które docierają z zagranicy wie, że nie wszyscy otrzymali karty do głosowania, mimo że się wcześniej zarejestrowali. Podkreśliła, że problem z głosowaniem wystąpił m.in. w Chile, Holandii, Anglii,

Zdaniem wnoszącej protest wątpliwości budzi duża ilość kart nieważnych (procentowo wynik znacznie wyższy niż w innych wyborach) oraz zaangażowanie Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów w agitację wyborczą na rzecz A. S. D.. Jak na koniec podniosła, ostatnie (przed wyborami) posiedzenie Rady Ministrów odbyło się 16 czerwca.

Zdaniem A. S. wymienione przez nią okoliczności miały wpływ na przebieg głosowania, wynik głosowania i wynik wyborów ponieważ głosowanie korespondencyjne nie było usankcjonowane prawnie, a zaangażowanie organów władzy w kampanię wyborczą jest nielegalne. Nienawistne komentarze i budzenie strachu, manipulowanie emocjami wyborców w „T.” i „T.” I. miały, jak podkreśliła wnosząca protest, wpływ na decyzję wyborców.

Jednocześnie na poparcie podniesionych okoliczności A. S. wniosła o przeprowadzenie przez Sąd dowodu z analizy programów w „T.” i „T.” I. od 10 czerwca do 10 lipca 2020r.; odniesienie się do zmiany Kodeksu wyborczego niezgodnego z przepisami prawa; ponowne przeliczenie głosów z udziałem

przedstawicieli zainteresowanych stron; odniesienie się do zaangażowania władzy wykonawczej w kampanię wyborczą A. S. D.; braku możliwości głosowania poprzez nieutworzenie Komitetów Wyborczych w Chile, Peru, Wenezueli, Kuwejcie oraz niedostarczenie pakietów wyborczych do poszczególnych wyborców w Europie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniesiony protest wyborczy 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. W zakresie uwag dotyczących treści obowiązującego prawa wniesiony protest musi być zatem uznany za formalnie niedopuszczalny.

Pokreślić zarazem należy, że 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 oraz dążenie do ich weryfikacji przez Sąd Najwyższy w postępowaniu protestowym.

Co do zarzutu dotyczącego kampanii wyborczej, należy wskazać, iż także on nie mieści się w ramach protestu, określonych w art. 82 § 1 pkt 1 lub 2 k.wyb. Sposób prowadzenia kampanii wyborczej nie może być oceniany z punktu widzenia przestępstw przeciwko wyborom i referendum określonych w Kodeksie karnym, jak również z punktu widzenia przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania ani wyników wyborów. Z treści art. 105 § 1 k.wyb. agitacją wyborczą, do czego sprowadzają się czynności kandydatów i ich komitetów podejmowanych w ramach kampanii wyborczej jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Nie ulega wątpliwości, że przepis stanowiący podstawę prowadzenia kampanii nie może być zaliczony do grupy przepisów dotyczących głosowania. Rozważania wnoszącego protest w tym zakresie nie mogą być przedmiotem stanowiska merytorycznego Sądu Najwyższego, zaś wnioski dowodowe złożone w tym zakresie należy uznać za bezprzedmiotowe.

Co do głosowania za granicą wnosząca protest również nie podnosi konkretnych okoliczności, a opiera się, jak wskazuje na „informacjach, które

docierają zza granicy. W tym zakresie trzeba jednakże wskazać, iż nie może być uznany za dopuszczalny zarzut protestu w zakresie, w jakim odnosi się do kwestii otrzymania pakietu wyborczego do głosowania korespondencyjnego. Sam fakt nieotrzymania takiego pakietu nie oznacza jeszcze naruszenia 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. Wnosząca protest nie podała w nim zresztą żadnych szczególnych okoliczności oraz nie wskazała żadnego przypadku, kiedy to konkretna osoba miałaby nie otrzymać pakietu wyborczego za granicą.

Trzeba jednak przede wszystkim 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) 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. Takie same rozwiązania przewidziane są w umowach dwustronnych z określonymi państwami. 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 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 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, a nawet brak takich możliwości. Nie ulega natomiast wątpliwości, że sam fakt zamieszkania czy przebywania za granicą nie skutkował pozbawieniem czynnego prawa wyborczego, gdyż w sytuacji, kiedy w ogóle nie było możliwe zorganizowanie wyborów na terenie określonego kraju, pozostawała możliwość głosowania w Polsce lub w kraju, w którym głosowanie zostało zorganizowane. 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).

Z tych wszystkich powodów należało uznać, iż żaden z podniesionych zarzutów nie mógł uruchomić skutecznej merytorycznej kontroli ze strony Sądu Najwyższego.

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.

