

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

SSN Maria Szczepanec

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. Radzewicz, *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 spekulacją. 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.