

## POSTANOWIENIE

Dnia 28 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego D.D.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora

Generalnego, Okręgowej Komisji Wyborczej nr [...] w W. oraz Okręgowej Komisji  
Wyborczej nr [...] w P.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw  
Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

Dnia 15 lipca 2020 r. D. D. wniósł protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.

D. D. zarzucił nieważność wyborów wobec ich niezgodności z art. 128 i art. 228 ust. 6 Konstytucji RP poprzez fakt, iż odbyły się one w niekonstytucyjnym terminie, a także odbyły się one podczas stanu nadzwyczajnego opisanego w Konstytucji RP mimo zaniechania ogłoszenia tego stanu przez władze publiczne; nieważność wyborów wobec ich niezgodności z art. 127 Konstytucji RP, wobec ich

nierówności polegającej na naruszaniu w czasie kampanii wyborczej przepisów Konstytucji RP, Kodeksu wyborczego oraz przepisów karnych.

Wskazał dalej, że przedstawione naruszenia miały olbrzymi wpływ na wynik wyborów. Jednocześnie wniósł o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność dokonanego 12 lipca 2020 roku wyboru Prezydenta RP.

Kolejno D. D. podniósł, że przeprowadzone wybory były nieważne z powodu naruszenia art. 128 i 228 ust. 6 Konstytucji RP. Jego zdaniem, z uwagi na stan epidemiczny panujący na terytorium RP, a także stan pandemii na całym świecie, mamy do czynienia ze stanem nadzwyczajnym w rozumieniu Konstytucji RP, a zgodnie z jej art. 228, w tym czasie nie mogą odbyć się wybory prezydenckie. Wobec powyższego, wybory nie są ważne już przy samej analizie stanu faktycznego w odniesieniu do przepisów rangi konstytucyjnej.

Wnoszący protest przedstawił kolejno okoliczności faktyczne, które jego zdaniem dowodzą wielokrotnego i rażącego naruszenia w trakcie wyborów art. 127 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 287 k.wyb., które dotyczą przede wszystkim równości wyborów. Podniósł, że A. S. D. nie zdobył wymaganych 100 000 ważnych podpisów na wybory zarządzone na dzień 28 czerwca 2020 r. Wskazał dalej na różny czas trwania kampanii wyborczej obu kandydatów oraz sposób ich traktowania przez media publiczne. Wniósł o zobowiązanie Zarządu T. do utrwalenia i udostępnienia Sądowi wszystkich głównych wydań programu „W.” emitowanego codziennie w T. i T. o godz. 19.30 w dniach od 15 maja 2020 r. do 10 lipca 2020 r. oraz całego materiału z debaty przed I turą, a następnie o dokonanie analizy porównawczej wyemitowanych informacji dotyczących kandydatów i treści debaty.

Następnie wniósł o wystąpienie do T., czy też instytucji monitorującej oglądalność, o podanie informacji o średniej dziennej liczbie widzów tego programu, co pozwoli ustalić skalę wpływu przeanalizowanych materiałów na telewidzów.

Kolejno zarzucił naruszenie art. 326 § 2 k.wyb. poprzez emitowanie przez T. wielu informacji bezkrytycznie promujących urzędującego Prezydenta oraz materiałów krytycznych wobec drugiego kandydata. D. D. wniósł, aby Sąd zobowiązał Zarząd T. do utrwalenia i udostępnienia Sądowi wszystkich materiałów medialnych dotyczących obu kandydatów w okresie od 15 maja 2020 r. do 10 lipca

2020 r. oraz o dokonanie analizy porównawczej, która pozwoli ocenić niespotykaną skalę nadużyć popełnionych przez T. na rzecz urzędującego Prezydenta RP.

Wniósł dalej o zobowiązanie Komitetu wyborczego A. D. do ujawnienia Sądowi pełnego składu osobowego jego komitetu. Jak podniósł, 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 wnoszącego 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 podniósł, 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. Ich wręczenie było połączone z agresywną promocją kandydata A. D.. D. D. wniósł o zobowiązanie Rady Ministrów do udzielenia informacji ile „czeków” i o jakiej wartości, a także w jakich konkretnie samorządach zostało rozdanych w czasie kampanii wyborczej oraz ile wizyt, których tematem byli kandydaci w wyborach odbyli członkowie (i współpracownicy) rządu od rozpoczęcia kampanii wyborczej A. D. do 11 lipca 2020 r. Następnie wniósł o zobowiązanie Państwowej Komisji Wyborczej do udzielenia informacji o ilości głosów oddanych w I oraz II turze na A. D. w komisjach wyborczych obejmujących obszar samorządów obdarowanych „czekami” lub odwiedzonych przez wskazanych urzędników. Wobec powyższego wniósł również o zwrócenie się przez Sąd do niezależnych stacji telewizyjnych T. i P. o dostarczenie materiałów filmowych potwierdzających powyższe okoliczności.

Dalej D. D. zarzucił Radzie Ministrów obchodzenie prawa w postaci nielegalnego finansowania kampanii prezydenckiej A. D., tj. naruszanie limitów i zasad określonych w art. 327 k.wyb. Wniósł o zobowiązanie przez Sąd Kancelarii Rady Ministrów do przedstawienia wszystkich wydatków dotyczących spotkań członków gabinetu lub urzędników, współpracowników z wyborcami, podczas których promowano kandydaturę A. D., a także o przedstawienie łącznej wysokości

złożonych przez nich na ręce przedstawicieli samorządów promes („czeków”) noszących cechy przyrzeczeń publicznych (art. 919 k.c.).

Zdaniem wnoszącego 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). Poddali pod rozwagę, 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 z pewnością działaniem na szkodę interesu publicznego, w tym m.in. gwarantowanych Konstytucją równych wyborów, i pogwałceniem dyscypliny budżetowej obowiązującej w sferze finansów publicznych.

Kolejno wniósł o zobowiązanie Komitetu wyborczego A. D. do udowodnienia, że to jego Komitet wyborczy pokrył koszty obsługiwanej przez P. ogólnopolskiej kampanii ulotkowej, albo do wskazania innego finansującego. Zdaniem wnoszących protest w przypadku, gdy kampanii tej nie finansował Komitet, wówczas można stwierdzić naruszenie art. 90 § 1 i art. 327 § 1 k.wyb. przez podmiot finansujący. Na wypadek takiej sytuacji wniósł o wystąpienie przez Sąd do P. o informację w jakiej ilości materiały te rozdyskrebowano, co pozwoli ocenić skalę ich wpływu na korzystne dla A. D., a niekorzystne dla kandydata T. decyzje wyborcze. Wnoszący protest na koniec podniósł, że bez wskazanych naruszeń ostateczny wynik elekcji byłby co najmniej odwrotny, co całkowicie uzasadnia złożenie niniejszego protestu.

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.

Dodać jeszcze trzeba, 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 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. Uwagi wnoszącego protest dotyczące naruszenia norm konstytucyjnych o innym charakterze, aniżeli wskazane, nie mogą być więc merytorycznie rozpoznane w niniejszym postępowaniu. Tak samo należy ocenić twierdzenie, że w Polsce obowiązywał, czy obowiązuje przewidziany w Konstytucji RP stan nadzwyczajny, czego skutkiem jest niemożność przeprowadzenia wyborów. Stan nadzwyczajny nie jest bowiem stanem domniemanym, czy ocennym, który można stwierdzić przy zastosowaniu kryteriów tego, kto ocenia określoną sytuację, ale stanem normatywnym, wynikającym z zastosowania określonych rozwiązań prawnych w postaci ustaw. W okresie wyborów i przed nimi nie obowiązywała natomiast żadna ustawa uchwalona stosownie do art. 228 i n. Konstytucji RP, co powoduje, że uwagi wnoszącego protest w tym zakresie należy uznać za tyle chybione, co bezprzedmiotowe z punktu widzenia zakresu rozpoznania wniesionego protestu wyborczego.

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. Dotyczy to zarówno udziału i roli mediów publicznych w kampanii wyborczej, sposobu prowadzenia kampanii i oceny poszczególnych osób aktywnych w tym zakresie, jak i finansowania komitetów wyborczych odpowiedzialnych za prowadzenie kampanii.

Nie może być również mowy o utożsamieniu czynności podejmowanych w ramach kampanii wyborczej z przestępstwami z art. 250 i 250a k.k.

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. 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”. Inną rzeczą jest z kolei to, że brak jest podstaw do ustalenia, że „korzyści majątkowe”, o których mowa w proteście miałyby trafić do głosujących, zwłaszcza że wnoszący protest nie wskazała konkretnych beneficjentów „korzyści majątkowych”, o których mowa w przepisie. Co do regulacji z art. 250 k.k. wnoszący protest nie przedstawił kto i w jakich okolicznościach miałby się dopuścić przemocy, groźby bezprawnej czy też wykorzystania stosunku zależności, a takie znamiona czasownikowe przestępstwa zawarte są w tym przepisie.

Trzeba zarazem wskazać, iż sam fakt przywołania naruszenia przywołanego 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 historyczne, 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). Przedstawione przez skarżącego zdarzenia zostały dowolnie określone jako ewentualnie wypełniające znamiona powołanych wyżej przestępstw, co powoduje, że nie można stwierdzić, by mogły stanowić podstawę zarzutu odpowiadającą wymogowi z art. 321 § 3 k.w.

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 niespełniający warunków określonych w art. 321, należało orzec jak w sentencji.