

Sygn. akt I NSW 1558/20

## POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego I.P.  
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.

**pozostawia protest wyborczy bez dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. I.P. wystąpił z protestem wyborczym przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarzucając, że data wyborów Prezydenta RP została wyznaczona z naruszeniem Konstytucji RP, co stanowi „celowe i przeprowadzone z premedytacją przestępstwo przeciwko wyborom i Kodeksowi wyborczemu”. Skarżący podnosił również, że wybory Prezydenta przeprowadzono z naruszeniem zasady równości i powszechności. W pierwszym wypadku chodziło o zróżnicowanie czasu trwania kampanii wyborczej kandydatów na Prezydenta RP. W drugim, o sam sposób organizacji wyborów oraz wprowadzanie zmian legislacyjnych, jakie miały temu służyć.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Protest przeciwko ważności wyborów prezydenckich ma podstawy konstytucyjne. Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie. Zasady te określono w art. 82 i art. 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684, dalej: k.wyb.) oraz – w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – w przepisach szczególnych art. 321-323 k.wyb.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

2. Protest I.P. należało pozostawić bez biegu ponieważ przytoczone w nim zarzuty nie mogą stanowić zgodnej z prawem podstawy protestu wyborczego. W konsekwencji protest ten nie spełnia wymogów formalnych wynikających z art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

Jak już podkreślono, podstawą przysługującego wyborcy prawa zgłoszenia protestu do Sądu Najwyższego jest art. 129 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że protest można zgłosić przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz, że można to uczynić na zasadach określonych w ustawie. Odnosząc się do pierwszej części normy wyrażonej w przywołanym art. 129 ust. 2 Konstytucji należy zauważyć, że ustrojodawca nie uczynił materialem protestu kwestii przeprowadzania wyborów, ale jedynie okoliczności ważności wyboru. Te dwie kategorie, choć odnoszące się – co do zasady – do tego samego aktu wyborczego,

ujmowane są na poziomie konstytucyjnym odrębnie, o czym świadczy chociażby brzmienie art. 127 ust. 7 Konstytucji. Nie można zatem wszelkich zdarzeń związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów utożsamiać w prosty sposób z ważnością wyboru. Przyznane wyborcy prawo zgłoszenia protestu może się zatem odnosić jedynie do tych elementów procedury wyborczej, które dotyczą samego wybierania Prezydenta RP.

Tak wyznaczone granice protestu wiążą się z przyznaniem środka prawnego umożliwiającego sądową kontrolę sposobu wykonywania przez obywatela przysługującego mu czynnego prawa wyborczego. Jego podstawy nie mogą być zatem interpretowane w taki sposób, aby zamiast konstytucyjnej gwarancji dotyczącej realizowania jednego z praw obywatelskich, protest stał się w praktyce uniwersalnym mechanizmem weryfikacji wszelkich działań dotyczących wyborów, podejmowanych przez upoważnione do tego organy władzy publicznej. Przyjęcie takiego rozumienia podstaw protestu wyborczego oznaczałoby, że protest stałby się swoistą *actio popularis*, umożliwiającym każdemu indywidualnemu wyborcy kwestionowanie każdego, dowolnie ujmowanego elementu, szeroko rozumianego, procesu wyborczego. W ten sposób zamiast mechanizmu zgłaszania zastrzeżeń związanych z udziałem danego wyborcy w konkretnej procedurze wyborczej, obywatele uzyskaliby samodzielnie możliwość współdecydowania o tym, na jakich zasadach, lub w jakim momencie, wybory miałyby się odbywać. Oznaczałoby to zatem ustrojowo niedopuszczalne wkraczanie przez obywateli w wykonywanie zadań, które Konstytucja RP powierza określonym organom państwa.

Wskazane tutaj granice protestu wyborczego i sygnalizowany charakter tego środka prawnego znalazły swój wyraz w odesłaniu zawartym w art. 129 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej może zostać zgłoszony do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to zatem, że na podstawie normy konstytucyjnej upoważniono ustawodawcę do wskazania warunków (zasad), na jakich obywatel może korzystać z przyznanego mu w art. 129 ust. 2 Konstytucji prawa do zgłoszenia protestu wyborczego. Warunki te nie są zatem przykładowym wyliczeniem, które – stosownie do sytuacji – może być następnie uzupełniane o kolejne podstawy, ale determinuje ono w sposób wiążący granice przyznanego

mu prawa. Nie bez powodu granice te wyznaczono w art. 82 § 1 k.wyb. w ścisłym powiązaniu z udziałem wyborcy w głosowaniu, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów. Nie ma przy tym podstaw, aby poszerzać je na te okoliczności, które miałyby dotyczyć nie tyle samego procesu wybierania danej osoby, co raczej tego, czy w ogóle taki proces mógłby się odbyć oraz tego kiedy – ewentualnie – powinien mieć miejsce. Tego rodzaju kwestie, zarówno z uwagi na przyjęty w Konstytucji model protestu wyborczego, jak i jego szczegółowo określone podstawy ustawowe, nie zaliczają się do któregośkolwiek z możliwych do podniesienia uchybień ujętych w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

Poczynione tutaj uwagi dotyczące podstaw i zakresu protestu wyborczego uzasadniają rozstrzygnięcie przyjęte przez Sąd Najwyższy w niniejszym postanowieniu. Przedmiotem oceny Sądu Najwyższego nie mogą być bowiem wszelkie zagadnienia czy zastrzeżenia dotyczące wyborów, których adresatem są *de facto* organy władzy publicznej. Wnoszący protest powinien uczynić jego podstawą konkretne kwestie związane bezpośrednio z jego udziałem w głosowaniu bądź takie, które miały wpływ na ustalenie wyników głosowania. Chodzi tu zatem – bardzo wyraźnie – o pewien istotny aspekt szeroko rozumianej procedury wyborczej, którą zakwestionować może wyborca będący jej czynnym uczestnikiem. Podnoszenie, w ramach protestu wyborczego, zarzutów, które nie dotyczą samego wybierania Prezydenta RP, ale odnoszą się do różnych zagadnień związanych w istocie z organizowaniem wyborów, wskazywaniem ich daty, uchwalaniem ustaw regulujących procedurę prowadzenia wyborów czy wreszcie dotyczących kampanii wyborczej, nie mieści się w określonych prawem granicach tego instrumentu prawnego.

Niezależnie od poczynionych ustaleń, a przy tym wzmacniając zaprezentowaną argumentację Sąd Najwyższy podkreśla, że zarzuty dotyczące konstytucyjności przyjętych unormowań ustawowych nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. W dotychczasowym orzecznictwie konsekwentnie wskazuje się, że krytyka rozwiązań ustawowych odnoszących się do sposobu organizacji wyborów czy przeprowadzenia głosowania i formułowanie związanych z tym zarzutów niekonstytucyjności wykracza poza przedmiot i granice protestu wyborczego, co czyni go niedopuszczalnym. Kontrola zgodności ustaw

z Konstytucją dokonywana jest bowiem w zupełnie innym postępowaniu, przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia SN z dnia: 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19; 24 lipca 2020 r., I NSW 137/20). Zarzut niekonstytucyjności danej ustawy nie może być zatem zaliczony do któregośkolwiek z możliwych do podniesienia uchybień, określonych w zamkniętym katalogu wyznaczonym treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 322 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.