

## POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego I. K.  
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 bez dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

Pismem z 16 lipca 2020 r. I.K. (dalej: Wnosząca protest) wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zarzuciła w nim naruszenie w czasie kampanii wyborczej i w trakcie wyborów przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 112, dalej jako: k.wyb.) oraz innych aktów normatywnych. Zdaniem Wnoszącej protest, wskazane przez nią naruszenia spowodowały nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczyły one: różnego czasu trwania kampanii wyborczej obu kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nierównego ich traktowania przez media publiczne, przede wszystkim poprzez pozytywną prezentację A.D. i krytyczne przedstawienie

R.T. W dalszej kolejności wskazano naruszenia w postaci nielegalnego finansowania kampanii prezydenckiej A.D., zaangażowanie agend rządowych w kampanię prowadzące do naruszenia przepisu art. 327 k.wyb. Wnosząca protest podniosła ponadto, że jej zdaniem zachodzi uzasadnione podejrzenie, że wskazane powyżej działania i zachowania członków rządu oraz innych osób i instytucji zależnych od władzy wykonawczej wypełniały znamiona przestępstw określonych w art. 250 k.k. oraz art. 250a § 2 k.k. Wśród pozostałych zarzutów wskazała: niemożność uczestniczenia w wyborach przez setki tysięcy Polaków za granicą oraz niezebranie przez A.D. wymaganych podpisów w liczbie 100.000 i sfałszowanie wyników wyborów w co najmniej 48 obwodach.

Stanowiska w niniejszej sprawie przedstawili Prokurator Generalny (pismo z 24 lipca 2020 r.) oraz Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z 27 lipca 2020 r.). Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Przewodniczący PKW wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, a wobec części zarzutów protestu wyraził opinię, że są one też bezzasadne.

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. Na podstawie 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. poz. 979, dalej jako: u.wyb.2020), protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. W zakresie nieuregulowanym w powyższej ustawie, na podstawie art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ogólne, zawarte w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684, dalej jako: k.wyb.).

Z treści art. 321 § 3 k.wyb. jednoznacznie wynika, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Treść zarzutów nie może być dowolna, lecz powinna spełniać kryteria, o których mowa w przepisie art. 82 § 1 k.wyb. Zgodnie z nim, protest może być wniesiony 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 wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Z treści tego przepisu wynika, że 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 do jej zakwestionowania mogą stanowić wyraźnie wskazane przestępstwa oraz delikty wyborcze. Ich wystąpienie musi rzutować na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów i być poparte konkretnymi dowodami, znanymi osobie wnoszącej protest, na których opiera ona swoje zarzuty. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 321 k.wyb. (art. 322 § 1 k.wyb.).

W ocenie Sądu Najwyższego niniejszy protest nie może podlegać merytorycznemu rozpoznaniu, ponieważ nie mieści się w zakresie podstaw wyznaczonych treścią art. 82 § 1 k.wyb. Nie można bowiem z niego wyprowadzić wniosku, że opisane przez Wnoszącą protest zachowania i okoliczności wyczerpują znamiona przestępstw wyborczych lub też, że stanowią delikty wyborcze, które byłyby związane z głosowaniem, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów. Dotyczy to takich zarzutów jak braku obiektywizmu mediów publicznych podczas kampanii wyborczej, aktywność kampanijna urzędników administracji publicznej, nieprawidłowości w finansowaniu kampanii wyborczej, uniemożliwienie głosowania za granicą, fałszerstwa w obwodach. W części dotyczącej reguł zbierania podpisów pod kandydaturami i „przeniesienia” podpisów zebranych przez dany komitet do kolejnych wyborów oraz nierównego czasu trwania kampanii wyborczej zarzuty sprowadzają się w istocie do zakwestionowania zgodności

z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Sąd Najwyższy podkreśla, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest ocena zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej nieodbycia się wyborów w dniu 10 maja 2020 r. oraz ustawowych reguł, według których przeprowadzone zostały wybory w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. Zarzut niekonstytucyjności danej ustawy nie może być zaliczony do któregośkolwiek z uchybień wymienionych w katalogu wyznaczonym treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. Jak już wskazywał Sąd Najwyższy, krytyka rozwiązań ustawowych odnoszących się do sposobu organizacji wyborów czy przeprowadzenia głosowania i stawianie w związku z tym zarzutów niekonstytucyjności wykracza poza przedmiot i granice protestu wyborczego, co czyni go niedopuszczalnym. Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej dokonywana jest bowiem w innym postępowaniu, prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia SN: z 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19; z 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

Podniesione zarzuty dotyczące naruszenia zasady powszechności, poprzez uniemożliwienie wzięcia udziału w wyborach Polakom zamieszkałym poza granicami kraju, sprowadzają się do ogólnego wskazania na potencjalne nieprawidłowości, do jakich miało dochodzić (utrudnianie rejestracji wyborcom, niedoręczenie pakietów wyborczych, naruszenie zasady tajności, wykluczenie osobistego przekazywania pakietów do palców), lecz bez poparcia ich konkretnymi dowodami. W pierwszej kolejności należy potwierdzić, że obywatele polscy mogą korzystać z konstytucyjnych praw wyborczych także w innych krajach, a Rzeczpospolita Polska ma obowiązek umożliwić głosowanie za granicą, za pośrednictwem swoich placówek, we współpracy z państwem przyjmującym. Realizacja tych praw może być ograniczona zarówno ze względu na prawo obce obowiązujące za granicą, jak i okoliczności faktyczne. Przykładowo nie sposób wymagać, aby zorganizowano obywatelom Polski głosowanie w krajach, w których w ogóle nie ma polskich placówek dyplomatycznych. Organizacja wyborów

za granicą jest uzależniona od zgody państwa przyjmującego, które ma prawo wyznaczyć warunki ich przeprowadzenia. Ich przejawem mogą być takie obostrzenia sanitarne jak wynikające z zagrożenia spowodowanego epidemią COVID-19, które były powodem tego, że w części polskich placówek dyplomatycznych możliwe było wyłącznie głosowanie w formie korespondencyjnej. Sąd Najwyższy nie może jednak badać w ramach protestu wyborczego jedynie hipotetycznie wskazanych nieprawidłowości mających, w ocenie Wnoszącej protest, towarzyszyć głosowaniu za granicą. Tak skonstruowany zarzut, niepoparty żadnymi dowodami, jest niedopuszczalny, jako wykraczający poza podstawy wskazane w art. 82 § 1 k.wyb.

Analogicznie należy ocenić zarzut nadużyć w związku z finansowaniem kampanii publicznej oraz dopuszczeniem się fałszerstw w obwodach. Wnosząca protest nie przedstawiła żadnych dowodów mogących potwierdzać takie niedopuszczalne zachowania, a z całą pewnością za taki nie może uchodzić „wydruk zbiorczej informacji dostępnej w internecie o nieprawidłowościach w szeregu OKW” (s. 9, załącznik do protestu).

Pozostałe zarzuty, dotyczące poważnych i rażących naruszeń obowiązującego prawa w toku kampanii i wyborów, jakich miały się dopuścić media publiczne i urzędnicy administracji publicznej, nie zostały dostatecznie powiązane z wykazaniem ich wpływu na istniejące procedury głosowania lub ustalenia wyników wyborów. Nie mogą zatem stanowić przesłanki protestu z art. 82 k.wyb. Co prawda, Wnosząca protest podkreślała ich wpływ na wynik wyborów prezydenckich, jednakże na ich poparcie nie przedstawiła żadnych dowodów. Podniesione zarzuty mają zatem charakter abstrakcyjny i wskazują raczej na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia objętych zakresem protestu przepisów prawa wyborczego, a więc nie odpowiadają wymogom przyjętym w Kodeksie wyborczym.

Z zarzutu dotyczącego nierównego traktowania kandydatów przez media publiczne nie można wyprowadzić wniosku, że dopuszczono się przestępstwa przeciwko wyborom lub deliktu wyborczego odnoszącego się do głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów. Zarzut sformułowany w proteście sprowadza się w istocie rzeczy do rozbudowanej krytyki działalności

telewizji publicznej z punktu widzenia jej ustawowych zadań, wynikających przede wszystkim z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 805), który zobowiązuje media publiczne do prezentowania obiektywnego i rzetelnego obrazu rzeczywistości. Ewentualne naruszenie przez telewizję publiczną w okresie przedwyborczym zasad obiektywizmu lub pluralizmu może podlegać ocenie w postępowaniu przed Krajową Radą Radiofonii i Telewizji (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., I NSW 200/19).

Wnosząca protest podniosła ponadto, że wskazane powyżej działania i zachowania członków rządu oraz innych osób i instytucji zależnych od władzy wykonawczej wypełniały znamiona przestępstw określonych w art. 250 k.k. oraz art. 250a § 2 k.k. Na poparcie tych zarzutów przywołała jednak tylko w sposób zgeneralizowany zdarzenia i zachowania, do jakich miało dojść, lecz bez bliższej konkretyzacji co do czasu, miejsca oraz osób, które miałyby się ich dopuścić. Wyklucza to stwierdzenie wystąpienia znamion modalnych wskazanych wyżej typów przestępstw w postaci stosowania „przemocy”, „groźby bezprawnej” lub wystąpienia „stosunku zależności” dla wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej albo „zmuszania” jej do głosowania lub powstrzymania się od głosowania, czego wymaga art. 250 k.k. Taki ogólny opis nie pozwala również na wykazanie, że doszło w konkretnym przypadku do udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej, celem skłonienia osoby uprawnionej do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób (art. 250a § 2 k.k.). Brak jest konkretnych dowodów na poparcie tezy o popełnieniu jednego z tych przestępstw, a już kwestią wtórną jest niewykazanie, że mogły one wpłynąć na wynik wyborów.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie przyjmuje się, że opinia wnoszącego protest, ze swej istoty nie poparta żadnymi dowodami, może być zakwalifikowana wyłącznie jako opinia prywatna, a zarzuty sprowadzające się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych nie mieszczą się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 k.wyb. (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSW 206/19). Co więcej, osoba wnosząca protest wyborczy nie może skutecznie podnosić zarzutów o charakterze abstrakcyjnym, odnoszących się do ogólnie pojętych wydarzeń w kraju lub za granicą, o których protestujący jedynie słyszał. Przyjęty w Kodeksie wyborczym

model protestu wyborczego polega bowiem na sprawowaniu przez Sąd Najwyższy indywidualno-konkretnej kontroli ważności wyborów. Brak natomiast podstaw prawnych do prowadzenia w tym zakresie kontroli abstrakcyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 235/19).

Z tego względu na podstawie przepisu art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 k.wyb., protest należało pozostawić bez dalszego biegu.