

POSTANOWIENIE

Dnia 29 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu wyborczego K.J.Z.

przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 29 lipca 2020 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

I.

K.J.Z. (dalej: Wnoszący protest), 16 lipca 2020 r. wniósł protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP), zarzucając naruszenie:

1. art. 71 § 1 Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.) – poprzez nieprawidłowe ustalanie przez komisje wyborcze liczby kart ważnych i nieważnych po przeprowadzonych wyborach (co Wnoszący protest zakłada na podstawie własnych doświadczeń związanych z – uzasadnianym uzyskanymi podczas obowiązkowych szkoleń informacjami – dążeniem członków trzech obwodowych komisji wyborczych do zakwalifikowania jako

nieważnych kart z dopiskami poza obszarem kratek przy nazwiskach kandydatów);

2. art. 127 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) w zw. z art. 287 k.wyb. – poprzez różny czas trwania kampanii wyborczej obu kandydatów, sposób ich traktowania przez media publiczne;
3. art. 90 § 1 k.wyb. oraz art. 132 § 5 k.wyb. – poprzez przeprowadzanie przez urzędników państwowych, na wyłączny koszt Skarbu Państwa, akcji agitacyjnej na rzecz kandydatury A.D. (m.in. przez rozdawanie – bez podstawy prawnej – „czeków” przedstawicielom samorządów);
4. art. 326 § 1 i 2 k.wyb. – poprzez nierówne traktowanie obu kandydatów, dotyczące godzinowego limitu ich prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych;
5. art. 327 § 1 k.wyb. poprzez nierówne traktowanie obu kandydatów, obejście tego przepisu przez urzędników państwowych i niestosowanie się do limitu kwot, jakie mogą być przeznaczone na prowadzenie kampanii wyborczej (m.in. przez rozdawanie ww. „czeków”, obsługiwaną przez Poczta [...] ogólnopolską kampanię ulotkową).

Zdaniem Wnoszącego protest, ze względu na niewielką różnicę głosów pomiędzy kandydatami, naruszenie wymienionych przepisów miało istotny wpływ na przebieg i wynik wyborów. W związku z tym wniósł on o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność dokonanego 12 lipca 2020 r. wyboru Prezydenta RP.

II.

II.1. W piśmie z 21 lipca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) wyraziła opinię, że protest wyborczy nie spełnia warunków formalnych i powinien pozostać bez dalszego biegu. W uzasadnieniu Przewodniczący PKW wskazał, że sformułowane w proteście zarzuty nr 2-5 nie mieszczą się w kryteriach wymienionych w art. 82 § 1 i art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 1 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 (dalej: u.wyb.2020).

W odniesieniu do zarzutu nr 1, PKW wyjaśniła, że mając na uwadze treść art. 11 u.wyb.2020 oraz przepisów Kodeksu wyborczego, dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk, albo poczynienie innych znaków lub dopisków, w tym w kratce lub poza nią, nie wpływa na ważność oddanego głosu, ani na ważność karty. W wiążących obwodowe komisje wyborcze wytycznych PKW, wyłuszczonej czcionką, umieściła taką informację, a kwestie dotyczące ważności kart do głosowania oraz ważności głosu przedstawione zostały w prezentacji szkoleniowej, którą otrzymali członkowie obwodowych komisji wyborczych oraz urzędnicy wyborczy. Jednocześnie Przewodniczący PKW podniósł, że Wnoszący protest nie wykazał, że choćby jedna karta lub jeden głos zostały zakwalifikowane nieprawidłowo.

II.2. W piśmie z 21 lipca 2020 r. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, gdyż protest nie spełnia warunków określonych w przepisach art. 82 § 1 i art. 321 § 1 k.wyb. (sformułowane zarzuty nie odpowiadają ustawowemu pojęciu „zarzutów protestu wyborczego”).

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo wniesienia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. W przypadku wyborów, których dotyczy protest, jest to ustawa 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). Ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w czerwcu 2020 r., w związku z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.w.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW.

Według art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony 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 z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Postępowanie z protestu wyborczego ma więc na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19).

Z kolei art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Stosownie do art. 322 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 321 k.wyb. Przepis ten odsyła do treści całego art. 321 k.wyb., a zatem do wszystkich jego jednostek redakcyjnych, czyli również do przytoczonego § 3 (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15).

Wobec powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że wniesiony protest nie spełnia wymogów formalnych umożliwiających jego merytoryczne rozpatrzenie (art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.).

W odniesieniu do zarzutu nr 1 Sąd Najwyższy stwierdza, że Wnoszący protest – we wszystkich trzech opisywanych przypadkach wynikających z własnego doświadczenia wskazał, że ostatecznie do nieprawidłowości w kwalifikacji kart z dopiskami nie doszło. W odniesieniu do dwóch przypadków, do których zostały przedstawione dowody, ostateczne zaliczenie kart z dopiskami jako ważnych, potwierdzają również dowody. Wnoszący protest nie przedstawił innych przypadków, w których do opisywanej przez niego nieprawidłowości doszło

i nie przedstawił ani nie wskazał dowodów na poparcie takiego zarzutu. Przy tym udokumentowane istnienie określonego pierwotnego stanowiska dwóch komisji wyborczych nie dowodzi wystąpienia nieprawidłowości w innych komisjach, zwłaszcza wobec braku dowodu co do podstaw stanowiska członów komisji. Zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych – w świetle przytoczonych przepisów Kodeksu wyborczego – nie jest dopuszczalny (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSW 206/19).

W odniesieniu do zarzutów nr 2-5 Sąd Najwyższy stwierdza, że nie mieszczą się one w zakresie wyraźnie wskazanym przez ustawodawcę w ww. przepisach. Zarzuty te nie dotyczą bowiem naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Sąd Najwyższy podkreśla, że zawarte w art. 129 ust. 2 Konstytucji RP upoważnienie ustrojodawcy do określenia zasad zgłaszania protestów przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP zostało przez ustawodawcę zrealizowane w ten sposób, że ukształtował on zamknięty – przytoczony wyżej – katalog podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 k.wyb.). Jedynie zarzut mieszczący się w tak określonym zakresie jest dopuszczalny i – przy spełnieniu innych przesłanek – może okazać się skuteczny.

Sąd Najwyższy zaznacza, że zakres okoliczności badanych w postępowaniu z protestu wyborczego nie jest tożsamy z zakresem okoliczności, przesłanek branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy w toku badania ważności wyboru Prezydenta RP przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie. Zakres ten jest węższy, a kognicja Sądu Najwyższego ograniczona. W postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia protestu nie podlegają badaniu wszelkie możliwe naruszenia prawa dokonane przez kogokolwiek od chwili ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do chwili ogłoszenia uchwały PKW o wyniku wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lipca 2010 r., III SW 94/10). Należy zwrócić uwagę na art. 322 § 2 k.wyb., który stanowi, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW. Prawo wniesienia takiej skargi przysługuje

np. pełnomocnikom wyborczym na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego (art. 326 § 4 k.wyb.).

Natomiast całokształt czynności wyborczych – nie tylko sam akt głosowania czy ustalania wyniku wyborów – badany jest przy ocenie ważności wyboru Prezydenta RP (zob. np. B. Szczurowski, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, nb. 11; P. Czarny, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, pkt 4). Orzekając w tym przedmiocie, 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.

Sąd Najwyższy zaznacza, że zarzut Wnoszącego protest odnoszący się do przepisu Konstytucji RP (zarzut nr 2), co do zasady jest dopuszczalny, o ile łączy się z zarzutem naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego określonych w art. 82 § 1 k.wyb. Normy wysłowione w przepisach Kodeksu wyborczego stanowią bowiem doprecyzowanie regulacji konstytucyjnej. Ich naruszenie może więc stanowić również naruszenie Konstytucji RP. Jeśli zatem wnoszący protest sformułuje zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego i jednocześnie przepisu Konstytucji RP, w którym przepis kodeksowy jest zakorzeniony – zarzut taki jest dopuszczalny i może być skuteczny. Niemniej z uwagi na treść art. 82 § 1 k.wyb. i art. 322 § 1 k.wyb. pociągającą za sobą konieczność wyraźnego sformułowania zarzutów naruszenia konkretnych przepisów, ograniczenie kognicji Sądu Najwyższego w sprawie z protestu wyborczego i związanie Sądu zarzutami sformułowanymi w proteście, jak również ze względu na treść art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, który nie zawiera choćby ogólnej regulacji dotyczącej podstaw wniesienia protestu, a jedynie upoważnienie do ich określenia dla ustawodawcy zwykłego, nie jest dopuszczalny zarzut naruszenia Konstytucji RP bez wskazania wpływającego z niego przepisu Kodeksu wyborczego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lipca 2010 r., III SW 94/10). Naruszenia przepisów Konstytucji RP są – jak wskazano wyżej – brane przez Sąd Najwyższy pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP.

Z tego względu, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 oraz w zw. z art. 321 § 3 i art. 82 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.