

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego M. W.
przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. M. W. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyboru A.D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stawiając zarzuty:

1. przeprowadzenia wyborów w niekonstytucyjnym terminie, ponieważ konstytucyjny termin został zarządzonej przez Marszałka Sejmu na 10 maja 2020 roku. Rząd zaniechał głosowania w terminie majowym, a Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę, która otworzyła możliwość rozpoczęcia nowego procesu wyborczego. Wpływ tego działania na wynik wyborów był w ocenie protestującego oczywisty: dzięki temu rząd mógł swobodnie

- i dogodnie ustalić nowy termin wyborów w zależności od bieżących sondaży i nastrojów społecznych;
2. naruszenia zasady równości przez to, że nowo zarejestrowani kandydaci mieli krótszy czas na prowadzenie kampanii wyborczej, a starzy kandydaci mogli startować ze zresetowanym funduszem kampanijnym. W efekcie niektórzy kandydaci mieli do dyspozycji podwójne fundusze i kilka miesięcy więcej czasu na prowadzenie kampanii. Złamanie zasady równości miało znaczący wpływ na zasięg oddziaływania kampanii kandydatów i późniejsze decyzje wyborców;
 3. przekupstwo wyborcze polegające na objeździe gmin przez premiera M. M., gdzie agitował on na rzecz A. D. i rozdawał symboliczne czekik opiewające na miliony złotych z przeznaczeniem na lokalne inwestycje. Obietnica konkretnych korzyści majątkowych w zamian za oddanie głosu jest przestępstwem wyborczym;
 4. w przepisach szczególnych na nowe wybory skrócono termin na wnoszenie protestów wyborczych z 14 do 3 dni, co stanowi rażąco niewiele czasu na przygotowanie dobrze uargumentowanego pisma, konsultację prawniczą i wysyłkę. Wprowadzone przepisy nie dają Sądowi Najwyższemu pewności, że otrzymane w tak krótkim czasie protesty będą prawdziwym obrazem skali naruszeń w trakcie wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej "wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie". Przepis ten znajduje się w jednostce redakcyjnej przypisującej Sądowi Najwyższemu kompetencję do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 1) oraz określającej skutki stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 3). Z brzmienia Konstytucji RP wynika, że ustawodawca konstytucyjny

przypisuje tylko jednemu konstytucyjnemu organowi kompetencję do stwierdzenia z urzędu ważności albo nieważności wyborów: Sądowi Najwyższemu.

Systemowa analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że podstawą protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP są naruszenia konkretnej procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu mogące mieć wpływ na wynik wyborów. Konstytucja RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów. Ma ono samodzielny i gwarancyjny charakter wobec praw wyborczych obywateli (biernego i czynnego) w wyborach do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego: art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 3 Konstytucji RP (postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Teza o dopuszczalności ograniczenia zakresu protestu i związanej z tym kontroli wyborów przez Sąd Najwyższy wyłącznie do niektórych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników wyborów została zanegowana wprost w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12.

W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że niedopuszczalne jest, aby jakakolwiek faza procedury wyborczej, mająca umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza kontrolą i uchylała się spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 242 § 2 Kodeksu wyborczego) i ich ważności (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 244 Kodeksu wyborczego). Celem i przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest on przeciwko tej ważności skierowany. Termin "wybory" w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmować zarówno akt zbiorowej woli wyborców prowadzącej do wyłonienia Sejmu (Senatu), jako organu władzy ustawodawczej oraz posłów (senatorów) wyposażonych w określone kompetencje, jak również procedurę, która wyrażenie tej woli umożliwi. Pojęcie ważności wyborów, przeciwko której może zostać wniesiony protest, rozumieć należy zatem jako odnoszące się do wszystkich elementów składających się

na postępowanie wyborcze i decydujące o jego prawomocności, co powinno być uwzględnione przy wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Z treści tego przepisu nie wynika bowiem, że przedmiotem protestu wyborczego może być jedynie naruszenie przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania (oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów), bo mowa w nim o przepisach dotyczących głosowania (ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów). Celem weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy jest stwierdzenie, czy konkretny organ został wyłoniony zgodnie z prawem, a więc zgodnie z przewidzianą przez przepisy procedurą. Słusznie więc protestujący wskazuje, że pojęcie "przepisy dotyczące głosowania" jest bez wątpienia szersze od pojęcia "przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania".

Sformułowane w przywołanej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wnioski należy odnieść w pełni do wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Sądu Najwyższego dopuszczalne jest podnoszenie zarzutów konstytucyjnych w protestach wyborczych, nawet jeśli kwestionują one legalność działania organów wyborczych albo podważają konstytucyjność obowiązujących ustaw. Czynne prawa wyborcze jako prawa podmiotowe o randze konstytucyjnej nie mogą być chronione słabiej niż inne prawa obywatelskie, których ochrony można przecież dochodzić w postępowaniu cywilnym, karnym czy sądowno-administracyjnym, za pomocą instrumentu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego lub instrumentu incydentalnej odmowy oczywiście niekonstytucyjnego przepisu ustawy. Dlatego też nie można przyjąć z góry założenia, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawie ważności wyborów podnoszenie zarzutów konstytucyjnych jest w ogóle formalnie niedopuszczalne – mogą bowiem zdarzyć się sytuacje, kiedy obowiązujące przepisy bądź praktyka ustrojowa organów wyborczych będą ewidentnie naruszały konstytucyjne prawa wyborcy, a wówczas jedynym efektywnym środkiem ich ochrony będzie orzeczenie Sądu Najwyższego w przedmiocie ważności wyborów.

Formułując zarzut o charakterze konstytucyjnym protestujący powinien jednak go należycie uzasadnić, a zwłaszcza wykazać istnienie ścisłego związku

między wskazanymi naruszeniami a wynikiem wyborów, których ważność kwestionuje. Toczące się przed Sądem Najwyższym postępowanie nie służy bowiem abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności działań organów władzy publicznej, ale ocenie «ważności» wyborów (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), która ogranicza do zbadania, czy doszło do naruszenia przepisów prawa w trakcie procedury wyborczej oraz czy ewentualne naruszenia miały wpływ na wynik głosowania.

Dwa pierwsze z podniesionych przez protestującego zarzutów mają właśnie charakter konstytucyjny, ale protestujący nie przedstawił dostatecznie przekonującej argumentacji świadczącej o wpływie wskazanych przez niego naruszeń na wynik wyborów, aby mogły one zostać uznane za dopuszczalne.

Jeśli chodzi o zarzut pierwszy, to jest on niezrozumiały z powodu przypisania odpowiedzialności za odwołanie wyborów „rządowi”, podczas gdy czynności wyborcze przeprowadza Państwowa Komisja Wyborcza oraz podległe jej komisje wyborcze działające na podstawie postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów. Źródłem potencjalnego naruszenia prawa może tu być zatem postanowienie Marszałka Sejmu ustalające nowy termin wyborów, niejako z pominięciem poprzedniego postanowienia. Sąd Najwyższy jest świadom, że w dniu 10 maja 2020 roku wybory prezydenckie nie odbyły się tzn. pakiety do głosowania korespondencyjnego nie zostały rozesłane, a lokale wyborcze pozostały tego dnia zamknięte i nie oddano ani jednego głosu na żadnego z kandydatów (fakt notoryjny). Nie ulega też wątpliwości, że tym samym obowiązujące i nigdy nieuchylone postanowienie Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 184) nie zostało wykonane przez organy państwa odpowiedzialne za organizację wyborów. Takie działanie bez wątpienia stanowiło naruszenie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy podziela także stanowisko protestującego, że uchwała PKW z 10 maja 2020 r. nr 129/2020 pozbawiona była podstaw prawnych. Jedną z naczelných zasad prawa publicznego (konstytucyjnego i administracyjnego) jest zakaz domniemywania kompetencji, który wynika z zasad: państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). Oznacza obowiązek ścisłej i literalnej wykładni przepisów

określających kompetencje i pozycję ustrojową organów władzy publicznej, na co zwraca uwagę jednolite i utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego (tak już w orzeczeniu TK z 28 maja 1986 r., U 1/86; uchwała pełnego składu TK z 10 maja 1994 r., W 7/94; a także wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., U 3/97; 22 marca 2007 r., U 1/07; z 12 lipca 2007 r., U 7/06; 30 kwietnia 2009 r., U 2/08; 31 marca 2015 r., U 6/14; wyroki NSA z: 27 października 2017 r., II OSK 347/16; 14 września 2016 r., I OSK 3207/14; 25 lipca 2014 r., II OSK 377/13; 22 lipca 2014 r., II OSK 1609/14; z 22 listopada 2013 r., I OSK 1695/13; 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1699/11; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2018 r., I KZP 4/18; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92). Nie ma przepisu prawa, który przyznawałby Państwowej Komisji Wyborczej kompetencję do stwierdzenia w ostatniej fazie procesu wyborczego, że nie może się on zakończyć. Nie jest takim przepisem z pewnością ani art. 293 § 1, ani § 3 Kodeksu wyborczego.

Dlatego też we wcześniejszym orzecznictwie Sąd Najwyższy uznał, że uchwała PKW z 10 maja 2020 r. nie stała na przeszkodzie wnoszeniu protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów majowych, które zostały bezprawnie odwołane (postanowienie SN z 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20; postanowienie SN z 3 czerwca 2020 r., I NSW 42/20; postanowienie SN z 3 czerwca 2020 r., I NSW 52/20). Przedmiotem niniejszego postępowania jest jednak ważność wyborów lipcowych, a protestujący nie wyjaśnił przekonująco, jaki wpływ na wynik głosowania miało przesunięcie terminu tych wyborów. Wbrew temu, co twierdzi protestujący, nie można uznać tego wpływu za „oczywisty”, skoro ze wszystkich ówczesnych sondaży opinii publicznej wynikało, że przeprowadzenie wyborów w konstytucyjnym terminie 10 maja 2020 r. doprowadziłoby do ich wygrania przez obecnego Prezydenta RP jeszcze w pierwszej turze – a zatem zwycięzca byłby ten sam, co w wyborach lipcowych. Nie jest więc jasne ani oczywiste, jaki wpływ miałyby one na ostateczny wynik wyborów, czyli osobę zwycięzcy. Ponadto, zauważyć trzeba, że przedmiotem protestu wyborczego może być konkretne postępowanie – konkretne wybory – w analizowanym przypadku otwarte

postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 3 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 988). Jego podstawą jest Konstytucja RP oraz 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. poz. 979).

Jeżeli chodzi o zarzut drugi, to w ocenie Sądu Najwyższego rozwiązania przyjęte w ustawie o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie naruszają ani zasady równości wyborów, ani zasady równości wobec prawa. Zasada równości wyborów ma konkretne znaczenie utrwalone w nauce prawa konstytucyjnego, która zawsze definiowała ją jako równość formalną, czyli prawo każdego wyborcy do oddania takiej samej liczby głosów, oraz jako równość materialną, czyli zasadę takiej samej siły każdego głosu, przejawiającą się w równomiernym podziale kraju na okręgi wyborcze (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 152-154; A. Kulig, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 189-191; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 157-159). Zasada w tym rozumieniu z pewnością nie została naruszona. Nie została naruszona też zasada równości wobec prawa. Nie można zapominać, że w wyborach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. brali udział kandydaci zarejestrowani w wyborach, które miały się odbyć pierwotnie w terminie 10 maja 2020 r. – ustawodawca stworzył jednak możliwość wymiany dotychczasowych kandydatów na nowych, a także możliwość założenia zupełnie nowych komitetów, mimo że nie miał takiego konstytucyjnego obowiązku. Nowi kandydaci mieli rzeczywiście mniej czasu na prowadzenie kampanii wyborczej, ale znajdowali się w innej sytuacji niż kandydaci, którzy zarejestrowali się wcześniej – nie mogą być traktowani jako podmioty podobne wymagające takiego samego traktowania.

Wbrew temu, co twierdzi protestujący, ustawa czerwcową nie doprowadziła do „restartu” limitu wydatków na kampanię wyborczą dla komitetów, które były już zarejestrowane w wyborach majowych. Jak stanowi art. 14 ust. 11 ustawy czerwcowej, komitet wyborczy, który złożył zawiadomienie o uczestnictwie w wyborach na podstawie ust. 1, może wydatkować łącznie na kampanię wyborczą

w wyborach, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta RP, oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie, kwotę ograniczoną sumą 100% limitu, o którym mowa w art. 327 § 1 Kodeksu wyborczego, ustalonego dla wyborów, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 50% limitu, o którym mowa w art. 327 § 1 Kodeksu wyborczego, ustalonego dla wyborów Prezydenta RP w 2020 r. zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. Wcześniej zarejestrowane komitety wyborcze były zatem ograniczone takim samym limitem wydatków, jak w kampanii poprzedzającej wybory majowe. Nowe komitety wyborcze były ograniczone sumą wydatków na poziomie 50% limitu, o którym mowa w art. 327 § 1 Kodeksu wyborczego (art. 14 ust. 12 ustawy czerwcowej), ale nie można zapominać, że kampania wyborcza poprzedzająca wybory lipcowe była krótsza niż poprzednia, co uzasadniało zmniejszenie limitu wydatków dla nowych kandydatów.

Jeśli chodzi o trzeci zarzut, dotyczący „przekupstwa wyborczego”, protestujący nie sprecyzował, jaki przepis Kodeksu karnego ma na myśli. Z pewnością jednak obietnic wyborczych nie można traktować jako działania nielegalnego. Ich składanie w toku kampanii wyborczej jest powszechnie stosowane i nie jest traktowane jako przyrzeczenie publiczne rodzące skutki cywilnoprawne (uchwała SN z 20 września 1996 r., III CZP 72/96; postanowienie SN 20 lipca 2010 r., III SW 36/10). W prawie karnym nie ma przepisu, który zakazywałby składania obietnic wyborczych w przestrzeni publicznej, w tym również takich obiecujących określone transfery finansowe w czasie kampanii wyborczej. Tego typu działania mogą zostać co najwyżej uznane za populistyczne i wątpliwe etycznie, ale nie za działania nielegalne. Za nielegalne mogłyby zostać uznane dopiero zindywidualizowane przyrzeczenia konkretnej korzyści kierowane do ściśle określonej osoby lub ściśle określonej grupy osób w zamian za poparcie dla danego kandydata. Takie działania nie miały jednak miejsca.

Jeśli chodzi o zarzut czwarty, to protestujący nie sprecyzował, na czym polega naruszenie prawa przez skrócenie terminu na wniesienie protestu

wyborczego przeciwko ważności wyborów. Ograniczył się on jedynie do stwierdzenia, że stanowi to „rażąco niewiele czasu” na przygotowanie protestu, co jednak jest uwagą odnoszącą się raczej do słuszności przyjętego rozwiązania, a nie do jego legalności. Nawet jeśli takie rozwiązanie mogłoby budzić wątpliwości konstytucyjne, to protestujący ich w żaden sposób nie wyraził, a Sąd Najwyższy nie może zastępować osoby wnoszącej protest w formułowaniu argumentacji.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 Kodeksu wyborczego orzekł, jak w sentencji.