

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego K.G.-P.
przeciwko wyborowi 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. K.G.-P. wystąpiła z protestem wyborczym przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wskazując następujące zarzuty:

1. wyznaczenia daty wyborów z naruszeniem art. 128 ust. 2 Konstytucji RP i w konsekwencji przeprowadzenia głosowania w niekonstytucyjnym terminie;
2. naruszenia art. 228 ust. 7 Konstytucji RP z uwagi na przeprowadzenie wyborów „w czasie faktycznego trwania stanu klęski żywiołowej [...] w postaci masowego występowania choroby zakaźnej u ludzi wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2;

3. wadliwego uznania A.D. za kandydata na Prezydenta RP i umożliwienia wyboru na ten urząd;
4. przeprowadzenia wyborów z naruszeniem art. 127 ust. 1 Konstytucji RP w szczególności z pogwałceniem zasady powszechności i równości w odniesieniu do obywateli polskich przebywających za granicą;
5. możliwości popełnienia czynu zabronionego stypizowanego w art. 249 pkt 2 lub 3 Kodeksu karnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Protest przeciwko ważności wyborów Prezydenta RP 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.

2. Protest K.G-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.

Wnosząca protest formułuje wiele zarzutów odnoszących się w różnym stopniu do organizacji wyborów Prezydenta RP. Na tym tle kwestionuje nie tylko

termin ich przeprowadzenia, ale także okoliczności, w których odbyło się głosowania oraz zdarzenia poprzedzające jego przeprowadzenie.

2.1. Zarzut odnoszący się do terminu wyznaczenia daty wyborów nie może stać się przedmiotem protestu wyborczego ponieważ nie mieści się w jego granicach wyznaczonych zarówno w Konstytucji, jak i na poziomie ustawowym.

Podważając dopuszczalność stawiania takiego zarzutu w proteście wyborczym należy podkreślić konieczność wyraźnego oddzielenia dwóch istotnych elementów szeroko rozumianej kwestii wyborczej. Po pierwsze, samego prawa wybierania m.in. Prezydenta RP, a więc tego uprawnienia, które ma swoje źródło w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP i przyznaje pewnej grupie obywateli prawo udziału w procedurze skutkującej wyłonieniem osoby mającej piastować ten urząd. Po drugie, tych działań poprzedzających samo przeprowadzenie procedury wybierania Prezydenta RP, które określają warunki, w jakich ma być ona realizowana. Wskazany tutaj drugi aspekt szeroko rozumianego współuczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy zwierzchniej (art. 4 ust. 1 Konstytucji) nie ma – z oczywistych względów – charakteru dowolnego czy dorozumianego, ale – podobnie jak samo prawo wybierania – ujmowany jest w określonych ramach prawnych, mających także swoje podstawy konstytucyjne. Oczywiście jest przy tym, że określanie tak rozumianych „reguł gry” wyborczej pozostawiono przede wszystkim ustawodawcy. W ten sposób to właśnie ustawodawca, a niekiedy upoważnione przez niego organy władzy wykonawczej, określają warunki, w jakich obywatele, związani prawem powszechnie obowiązującym, będą mogli realizować swoje czynne prawo wyborcze.

Odróżnienie samego prawa wybierania od prawnych warunków, w jakich jest ono realizowane wiąże się bezpośrednio z koniecznym sposobem odczytywania podstaw protestu wyborczego.

Jak już stwierdzono, 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 materią 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. Potwierdza to jednocześnie przyjęte wcześniej rozróżnienie i wskazuje, że nie można 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 bowiem 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 w istocie swoistą *actio popularis*, umożliwiającą każdemu wyborcy kwestionowanie w zasadzie każdego, dowolnie ujmowanego elementów szeroko rozumianego procesu wyborczego. W ten sposób zamiast mechanizmu zgłaszania zastrzeżeń związanych z udziałem w konkretnej procedurze wyborczej, obywatele uzyskaliby możliwość współdecydowania o tym, na jakich zasadach, czy w jakim momencie wybory miałyby się odbywać. Oznaczałoby to zatem wkraczanie przez obywateli w wykonywane zadań, które Konstytucja RP powierza określonych organom państwa.

2.2. W ocenie protestującej, okoliczności związane z wystąpieniem epidemii powinny skutkować wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej. To zaś – zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji – wyłączać powinno także możliwość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu. Powyższe stanowisko protestującej, poparte rozbudowanym uzasadnieniem wskazującym na wprowadzone w ostatnim okresie ograniczenia niektórych konstytucyjnych wolności i praw, nie może stanowić podstawy protestu wyborczego. Nie dokonując w tym

miejscu oceny trafności licznych spostrzeżeń opisanych w proteście należy zaznaczyć, że uprawnione do tego organy władzy publicznej nie podjęły działań skutkujących wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, o którym mowa w art. 232 Konstytucji. Ewentualna krytyka zaniechań w tym zakresie nie dotyczy natomiast tej materii, co do której obywatelowi przysługuje prawo zgłoszenia protestu wyborczego. Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji protest można zgłosić przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Nie jest to zatem instrument prawny umożliwiający skuteczne kwestionowanie sposobu, w jaki dane kompetencje powinny – zdaniem protestującej – być realizowane przez taki czy inny organ państwa. Nawet rozbudowana i wielowątkowa polemika co do tego, w jakim terminie wybory Prezydenta RP powinny zostać zarządzane i na jaki dzień wyznaczone, nie może stanowić podstawy protestu wyborczego, którego materia odnosi się – jak już podkreślono – do konkretnych i udowodnionych naruszeń prawa wyborczego.

2.3. Zarzut dotyczący wadliwego – zdaniem protestującej – sposobu zgłoszenia kandydatury A.D., wskazywał na brak możliwości wzięcia przez niego udziału w wyborach w dniu 28 czerwca 2020 r. Odnosząc się do tych zastrzeżeń należy podkreślić, że uchwałą nr 169/2020 z dnia 8 czerwca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) postanowiła uznać A.S-D. za zarejestrowanego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 29 czerwca 2020 r. Podstawę prawną tej uchwały stanowił art. 14 ust. 5 ustawy z dnia czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979, dalej: u.wyb.2020). Zgodnie z tym przepisem w przypadku kandydata, zarejestrowanego przez Państwową Komisję Wyborczą w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszonego ponownie jako kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez odpowiedniego pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego, uznaje się danego kandydata za zarejestrowanego kandydata na Prezydenta

Rzeczypospolitej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie.

Skarżąca, co prawda, odniosła się w treści protestu do wskazanego powyżej art. 14 ust. 5 u.wyb.2020, podnosiła jednak, że przepis ten – jako sprzeczny z art. 127 ust. 3 Konstytucji – nie mógł stanowić podstawy zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP. Tak ujęty zarzut dotyczący niekonstytucyjności unormowań ustawowych nie może jednak stanowić podstawy protestu wyborczego. Jak już wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy, 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.

2.4. Skarżąca formułuje także zarzut dotyczący możliwości popełnienia czynu zabronionego określonego w art. 249 pkt 2 lub 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1950, ze zm., dalej: k.k.). Już choćby takie, alternatywne ujęcie zarzutu wskazuje, że wnosząca protest stara się – w bliżej niesprecyzowany sposób – odnosić zdarzenia wynikające z doniesień medialnych (nagranie na stronie internetowej) do jednej z możliwych podstaw prawnych określonych w Kodeksie karnym. Co więcej, skarżąca nie tylko nie wykazuje, ale nawet nie uprawdopodobnia, że czyny zabronione w art. 249 pkt 2 i 3 k.k. miały miejsce. Uzasadniając tak formułowany zarzut wyjaśnia jedynie, że „gdyby okazało się, że utrudnienia co do możliwości przekazywania przez wyborców oddanych przez nich głosów [...] wprowadzone zostały w celu utrudnienia określonej grupie wyborców skorzystanie z czynnego prawa wyborczego, zaistniałoby realne podejrzenie co do możliwości popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom”.

Odnosząc się do tych twierdzeń należy podkreślić, że podstawą protestu wyborczego nie mogą być zarzuty o charakterze abstrakcyjnym, odnoszące się do bliżej niesprecyzowanych czynów i innych zdarzeń. Zarzut popełnienia przestępstwa musi dotyczyć czynów konkretnych osób, które to czyny powinny być jasno określone za pomocą kryteriów przestrzenno-czasowych. Samo ogólne przytoczenie określonych praktyk ze wskazaniem, że mogą one wypełniać znamiona niektórych przestępstw, bez bliższego wskazania czasu, miejsca oraz osób, które miałyby się ich dopuścić w żadnej mierze nie spełnia choćby minimalnych wymogów stawianych protestowi wyborczemu.

Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że dowodami w sprawie z protestu wyborczego są takie środki, które świadczą o istnieniu lub nieistnieniu pewnych faktów, i które zarazem umożliwiają przekonanie, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie jest przestępstwem przeciwko wyborom określonym w Kodeksie karnym albo postępowaniem sprzecznym z przepisami k.wyb. dotyczącymi głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 25 października 2011 r., III SW 22/11; 10 lipca 2019 r., I NSW 34/19; 6 listopada 2019 r. I NSW 98/19; 20 lipca 2020 r., I NSW 76/20).

2.5. Na marginesie poczynionych ustaleń należy też wskazać, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego, użyte w art. 249 k.k. określenie „przeszkadzać” oznacza „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać” (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996 r., t. II, s. 964). Tak rozumiane znamię czasownikowe odnosi się – na gruncie art. 249 pkt 2 k.k. – do działań, które utrudniają bądź uniemożliwiają wykonywanie czynności składających się na realizację prawa do głosowania, a więc możliwości wyrażenia woli poparcia kandydatów zgłoszonych w wyborach, jakie następuje w dniu głosowania z zachowaniem formy przewidzianej prawem. Z tych względów, swobodne wykonywanie prawa do głosowania wiąże się z oddawaniem głosu w określonym miejscu, w określony sposób i w określonym czasie. Przeszkadzanie w podejmowaniu takich działań może nastąpić w każdej

sytuacji, w której wyborca nie będzie mógł w spokojny, niezakłócony oraz przewidziany prawem sposób oddać swojego głosu w trakcie wyborów, a przez to zostanie pozbawiony możliwości swobodnego wykonywania przysługujących mu praw wyborczych. Zestawienie elementów podmiotowych i przedmiotowych rozważanego przestępstwa wskazuje, że czynność przeszkadzania w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania musi być funkcjonalnie powiązana z dokonaniem konkretnego aktu wyborczego przez zakłócenie swobodnej jego realizacji. Istotne jest przy tym, że tak rozumiane „przeszkadzanie” ma być realizowane m.in. za pomocą podstępu. Ma więc polegać na wprowadzeniu określonej osoby w błąd, bądź też na wyzyskaniu błędu, pod którego wpływem pozostaje wyborca. To znaczy, że przestępstwo stypizowane w art. 249 pkt 2 k.k. nie dotyczy każdej czynności, którą można określić jako „przeszkadzanie”, ale odnosi się wyłącznie do pewnej kategorii działań, które mają m.in. charakter podstępny (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19; 12 listopada 2019 r., I NSW 113/19; 12 listopada 2019 r., I NSW 146/19; 14 listopada 2019 r., I NSW 161/19; 14 listopada 2019 r., I NSW 210/19).

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazywano już wielokrotnie, że ani działania podejmowane w trakcie kampanii wyborczej, ani takie, które mogły stanowić naruszenie ciszy wyborczej, nie stanowią przestępstwa przeciwko wyborom określonego m.in. w art. 249 pkt 2 k.k. Ze swej istoty odnoszą się one do okresu poprzedzającego dzień głosowania, a tym samym nie mają niezbędnego związku z czynnościami polegającymi na oddawaniu głosu w lokalu wyborczym, ani z ustalaniem wyników głosowania przez właściwe komisje wyborcze (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 20 lipca 2010 r., III SW 317/10; 10 czerwca 2015 r., III SW 36/15; 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15; 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15; 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19; 19 listopada 2019 r., I NSW 322/19; 26 listopada 2019 r., I NSW 332/19).

Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że również zarzuty dotyczące sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat kandydatów na urząd Prezydenta RP nie mogą być w żadnym razie powiązane ze znamionami przestępstwa stypizowanego w art. 249 pkt 2 k.k. Audycje telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą bowiem zakłócać, utrudniać

bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów, czyli po zakończeniu kampanii wyborczej.

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