

POSTANOWIENIE

Dnia 30 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego B. F.
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 30 lipca 2020 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem z 16 lipca 2020 r. B. F. złożył protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarzucając naruszanie w czasie kampanii wyborczej przepisów Kodeksu wyborczego oraz przepisów karnych. W uzasadnieniu wnoszący protest doprecyzował, że w jego ocenie w trakcie procesu wyborczego doszło do licznych nieprawidłowości, które polegały na: 1) niekonstytucyjności wyborów z uwagi na termin wyborów (art. 128 Konstytucji RP), 2) braku równości w wyborach zagwarantowanego Konstytucją RP, w wyniku jednostronnego zaangażowania w wybory aparatu państwowego, 3) braku równości w wyborach zagwarantowanego Konstytucją RP, w wyniku jednostronnego zaangażowania w wybory mediów „publicznych”, 4) braku równości w wyborach

zagwarantowanego Konstytucją RP, wynikającej z pozwolenia na zarejestrowanie A. S. D. jako kandydata bez zebrania w wyborach 28 czerwca i 12 lipca wymaganej liczby głosów poparcia (100 tysięcy); te, które zebrał on wcześniej, dotyczyły innych wyborów i ich ustawowe „przeniesienie” nie zapewnia równości wyborów wobec Konstytucji RP, 5) braku równości w wyborach zagwarantowanego Konstytucją RP, wynikającego z różnego czasu trwania kampanii wyborczej obu kandydatów, 6) braku powszechności wyborów zagwarantowanej Konstytucją RP, ponieważ w wyniku wadliwych procedur wiele osób nie mogło wziąć udziału w wyborach, bowiem na czas nie dotarły do nich pakiety wyborcze i/lub nie byli w stanie ich odesłać, w związku z czym naruszone zostało ich podstawowe obywatelskie prawo do udziału w wyborach; dodatkowo Polacy przebywający w Peru, Chile, Wenezueli, Afganistanie, Korei Północnej i Kuwejcie zostali wykluczeni z udziału w wyborach, pomimo że w części z tych krajów działają polskie przedstawicielstwa, 7) zbiorowej korupcji wyborczej (tj. działań przedstawicieli Rady Ministrów – w szczególności Premiera Rządu) – związanych z przekazywaniem promes premii finansowych dla społeczności lokalnych w imieniu kandydującego Prezydenta wraz z zachętą do głosowania na niego, co stanowi silną sugestię „gdy na niego zagłosujecie, otrzymacie obiecane pieniądze” – co dodatkowo stanowi przestępstwo przeciwko wyborom, określone w rozdziale XXXI kodeksu karnego, tj. mające wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, 8) przestępstwie wyborczym w postaci przeznaczenia przez władze publiczną środków na kampanię jednego kandydata.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy należy pozostawić bez dalszego biegu.

Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 2 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), określa ona zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku

z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm., dalej: k.wyb.).

Natomiast zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przedmiotem zarzutów protestu może być 1) popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, 2) naruszenie przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 k.wyb.).

Ponieważ przepis art. 82 § 1 k.wyb. w odniesieniu do protestów wnoszonych przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP w 2020 r. jest stosowany „odpowiednio” (art. 1 ust. 2 u.wyb.2020), nie budzi wątpliwości, że zarzuty protestu mogą obejmować również naruszenie tych przepisów u.wyb.2020, dotyczących „głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów”, które regulują te zagadnienia w sposób szczególny wobec k.wyb.

Stosownie do art. 322 § 1 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 § 3 określającego podstawowe warunki, którym protest wyborczy powinien odpowiadać (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15).

Wniesiony przez B. F. protest nie spełnia warunków określonych w art. 321 § 3 k.wyb., ponieważ nie zawiera zarzutów naruszenia przepisów u.wyb.2020 lub k.wyb., dotyczących „głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów”, ani też zarzutów dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, co stanowi konieczny warunek jego merytorycznego rozpoznania.

Zarzutu zawarty w pkt 1. protestu wyborczego wykracza poza ustawowo określony przedmiot i granice protestu zakreślone w art. 82 k.wyb. (por. Sąd Najwyższy w postanowieniach: z 8 listopada 2005 r., III SW 145/05, z 28 listopada

2019 r., I NSW 127/19). Ustawodawca nie bez przyczyny ograniczył zarzuty, które mogą stanowić podstawy protestu. Protest przeciwko ważności wyborów wnoszony przez wyborcę ma bowiem służyć ochronie indywidualnych uprawnień wyborcy, stąd jego zarzuty muszą być konkretne, odnoszące się do ściśle określonej sytuacji dotyczącej danego wyborcy, a nie abstrakcyjne – dotyczące ważności wyborów w ogólności. Jedynie pośrednim celem protestu jest zapewnienie prawidłowości procesu wyborczego jako całości. Protest ma też służyć Sądowi Najwyższemu jako źródło informacji o ewentualnych uchybieniach w trakcie wyborów, które mogą się przekładać na wynik wyboru Prezydenta RP. Jest to niezbędne do podjęcia uchwały w przedmiocie ważności wyborów (zob. art. 129 ust. 1 Konstytucji RP, art. 324 k.wyb.). Nie ma natomiast potrzeby wskazywania Sądowi Najwyższemu na ewentualne naruszenie przepisów Konstytucji RP przez Marszałka Sejmu przy zarządzaniu wyborów, ponieważ termin, w jakim wybory zostały zarządzane jest faktem znanym Sądowi Najwyższemu z urzędu.

Nawet potraktowanie podniesionego zarzutu jako odnoszącego się do naruszenia art. 289 § 1 k.wyb. nie pozwoliłoby na jego merytoryczne zbadanie. Naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., musi bowiem dokonać właściwy organ wyborczy. Wynika to z treści art. 82 § 2 *ab initio* k.wyb. Marszałek Sejmu zarządzający wybory Prezydenta RP nie jest organem wyborczym w rozumieniu przepisów k.wyb.

Nie ulega jednak wątpliwości, że to, czy wybory Prezydenta RP zarządzane na 28 czerwca 2020 r. odbyły się w konstytucyjnym terminie, wynikającym z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP i art. 289 k.wyb. i czy okoliczność ta miała wpływ na wynik lub ważność wyboru, powinno być przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały dotyczącej ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Orzekając o ważności wyboru Prezydenta RP, 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. Ze względu na wagę zarzutu (zarządzenie wyborów w terminie innym niż przewiduje art. 128 ust. 2 Konstytucji RP), sięgającego podstaw ustrojowych RP,

wypowiedź Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP jest niewątpliwie potrzebna.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w pkt 2., 5. i 8. protestu wskazać należy, że kwestionowanie przebiegu kampanii wyborczej – a przede wszystkim warunków, w jakich była ona prowadzona – nie mieści się w opisanych w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. podstawach wniesienia protestu. Jako „przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów” można bowiem traktować tylko przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

W postanowieniu z 14 kwietnia 2016 r., III SW 4/16, Sąd Najwyższy wskazał, że szeroka wykładnia podstawy protestu wyborczego określonej w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., nie oznacza jednak możliwości objęcia hipotezą zawartej w tym przepisie normy prawnej wszystkich naruszeń przepisów Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. istnieje bowiem konieczność wykazania wpływu tej podstawy protestu na wynik wyborów (związek przyczynowo-skutkowy). Nawet szerokie rozumienie pojęcia „przepisów dotyczących głosowania lub ustalenia jego wyników lub wyników wyborów” nie upoważnia do uznania jako podstawy protestu wszelkich naruszeń prawa wyborczego, we wszystkich fazach procesu wyborczego, jeśli – jak prowadzenie i finansowanie kampanii wyborczej – nie mają one bezpośredniego wpływu na wynik wyborów. Trzeba przy tym pamiętać, że naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., musi dokonać właściwy organ wyborczy. Wynika to z treści art. 82 § 2 *ab initio* k.wyb. Dlatego przedmiotem protestu zasadniczo nie mogą być zarzuty dotyczące przebiegu kampanii wyborczej, skoro nie jest ona prowadzona i nadzorowana przez organy wyborcze wymienione w przepisach działu II Kodeksu wyborczego.

Zarzut wykorzystywania telewizji publicznej w kampanii wyborczej (pkt 3. protestu) sprowadza się w istocie do kwestionowania działalności mediów publicznych w kontekście realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2019, poz. 361), a także wywiązywania się przez te media z obowiązków: rzetelnego ukazywania

całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą, sprzyjania swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli i formowaniu się opinii publicznej oraz umożliwiania obywatelom i ich organizacjom uczestniczenia w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywania prawa do kontroli i krytyki społecznej (art. 21 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 ustawy o radiofonii i telewizji). Wnoszący protest nie wskazał przy tym, jaki związek miałyby mieć niewłaściwa, jego zdaniem, realizacja misji publicznej przez nadawcę publicznego z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów.

W zarzucie zawartym w pkt 4. wnoszący protest zakwestionował zarejestrowanie A. S. D. jako kandydata bez zebrania w wyborach 28 czerwca i 12 lipca wymaganej liczby głosów poparcia (100 tysięcy). Zdaniem B. F. zebrane wcześniej głosy poparcia, dotyczyły innych wyborów i ich ustawowe „przeniesienie” nie zapewnia równości wyborów wobec Konstytucji RP. Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.wyb.2020 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, który zawiadomił o uczestnictwie w wyborach na podstawie ust. 1, 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. Skoro zatem art. 14 ust. 5 u.wyb.2020 dopuścił możliwość uznania osoby zgłoszonej ponownie jako kandydat za zarejestrowanego kandydata na Prezydenta RP w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie (tj. w terminie 28 czerwca 2020 r. – pierwsza tura; 12 lipca 2020 r. – druga tura), to brak jest w ogóle podstaw do rozważania podnoszonego przez wnoszącego protest zarzutu. Rozstrzygnięcie w przedmiocie prawidłowości przyjętych w u.wyb.2020 rozwiązań legislacyjnych, także na tle porównania ich treści z przepisami Kodeksu

wyborczego, nie mieści się bowiem w zakresie określonym w art. 82 § 1 k.wyb. zakresie przedmiotowym protestu wyborczego. Poza tym protest wyborczy kwestionujący regulacje prawa wyborczego jest protestem przeciwko ustawodawstwu (prawu), a nie przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, co oznacza, że taki protest wykracza poza jego ustawowo określony przedmiot i granice w rozumieniu art. 82 k.wyb. (tak Sąd Najwyższy w postanowieniach: z 8 listopada 2005 r., III SW 145/05, z 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

Zarzut zawarty w pkt 6. jest nie tylko niezwykle ogólnikowy, ale również abstrakcyjny. Osoba wnosząca protest wyborczy nie może skutecznie podnosić zarzutów o charakterze abstrakcyjnym, przedmiotem zarzutu mogą być wyłącznie zdarzenia, których protestujący osobiście doświadczył. Przyjęty w kodeksie wyborczym model protestu wyborczego polega na sprawowaniu przez Sąd Najwyższy indywidualno-konkretnej, a nie abstrakcyjnej, kontroli ważności wyborów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., I NSW 201/19). B.F. nie podnosi, aby naruszenia zawarte w omawianym zarzucie w dotyczyły go w sposób bezpośredni, czy nawet tylko pośredni.

Również zarzut zawarty w pkt 7. dotyczący stosowania zachęt finansowych (korupcji) w celu promocji jednego z kandydatów (odnoszący się w zasadzie do sposobu prowadzenia kampanii wyborczej) nie mieści się w podstawach przedmiotowych wnoszenia protestów wyborczych określonych w art. 82 § 1 k.wyb. Podobnie rzecz ma się ze wskazanym przez wnoszącą protest uchybieniem w postaci nie umieszczenia na budynkach informacji dotyczących adresów komisji wyborczych oraz obszaru poszczególnych obwodów.

Protest nie spełnia zatem warunków określonych w art. 321 § 3 k.wyb., ponieważ brak w nim skonkretyzowanych zarzutów, dotyczącego naruszeń, o jakich mowa w art. 82 § 1 k.wyb. oraz dowodów w celu wykazania zasadności protestu.

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

