

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 D. M.
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 14 lipca 2020 r. D. M. (dalej: Wnoszący protest) wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zarzucił 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 Wnoszącego protest, wskazane przez niego naruszenia spowodowały nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Doprecyzowując zaistniałe uchybienia, Wnoszący protest wskazał w pierwszej kolejności przeprowadzenie wyborów w terminie niekonstytucyjnym. Jego zdaniem, termin na ich przeprowadzenie upłynął w dniu 23 maja 2020 r. Ponadto, Wnoszący

protest uznał, że Kodeks wyborczy został zmieniony w sposób niezgodny z prawem. Zmiany w prawie wyborczym mogą być bowiem dokonane nie później niż na 6 miesięcy przed rozpoczęciem procedur wyborczych, czyli przed wydaniem przez Marszałka Sejmu postanowienia o zarządzeniu wyborów. Dodatkowo naruszono również zasadę powszechności wyborów, ponieważ w niektórych państwach (C., P., W., K.) obywatele Polski nie mogli w ogóle głosować, natomiast w innych krajach mieli oni możliwość głosowania wyłącznie korespondencyjnego, przy czym nedoręczenie im pakietów wyborczych nie miało charakteru jednostkowego, ale występowało na szerszą skalę. Według Wnoszącego protest, doszło ponadto do poważnych i rażących naruszeń obowiązującego prawa w toku kampanii i wyborów. Dotyczyło to: 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. Zdaniem Wnoszącego protest, komitet wyborczy A. D. wielokrotnie naruszył w czasie kampanii wyborczej przepis art. 132 § 5 k.wyb., nie protestując przeciwko prowadzonej przez urzędników państwowych (na wyłączny koszt Skarbu Państwa) akcji agitacyjnej na rzecz jego kandydatury. W dalszej kolejności wskazano naruszenia w postaci nielegalnego finansowania kampanii prezydenckiej A. D., prowadzące do naruszenia przepisu art. 327 k.wyb. Wnoszący protest podniósł ponadto, że jego 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. Wnoszący protest rozważał również zakwalifikowanie ich jako przestępstwa nadużycia funkcji, stypizowanego w przepisie art. 231 § 1 k.k.

Wnoszący protest wniósł o przeprowadzenie szeregu czynności o charakterze dowodowym, nie precyzując jednak na jaką okoliczność miałyby mieć one miejsce i jaki jest ich związek z podniesionymi przez niego zarzutami.

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 Wnoszącego 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. W głównej mierze zarzuty sprowadzają się do podnoszenia kwestii niekonstytucyjności wyznaczenia terminu wyborów na dzień 28 czerwca 2020 r. oraz przeprowadzenia ich na podstawie 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, a także braku obiektywizmu mediów publicznych podczas kampanii wyborczej oraz aktywności kampanijnej urzędników administracji publicznej, w tym składanych przez nich obietnic.

Przedmiotem niniejszego postępowania nie jest ocena zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej polskiej nieodbycia się wyborów w dniu 10 maja 2020 r. oraz wyznaczenia ich nowego terminu. 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 RP 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). Ponadto należy wskazać, że Sąd Najwyższy ocenia ważność wyborów, które odbyły się w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 roku, a nie ważność wyborów, które zostały zarządzane wcześniej na dzień 10 maja 2020 roku. Wnoszący protest nie wykazał w żaden sposób jak to przesunięcie terminu mogło wpłynąć na ich ostateczny wynik.

Te same względy przemawiają przeciwko traktowaniu jako podstawy protestu wyborczego samego abstrakcyjnego zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP ze względu na to, że „Kodeks wyborczy został zmieniony niezgodnie z prawem”. Po pierwsze, konstytucyjność 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 nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny, a zatem jest objęta domniemaniem konstytucyjności i stanowi część systemu prawa. Po drugie, również i w tym przypadku wnoszący protest nie podjął próby wykazania wpływu tej ustawy ani jakichkolwiek wcześniejszych zmian Kodeksu wyborczego na ostateczny wynik wyborów.

Podniesione zarzuty dotyczące naruszenia zasady powszechności, dyskryminacji wyborców oraz pozbawienia ich praw wyborczych w głosowaniu za granicą sprowadzają się do ogólnego wskazania na potencjalne nieprawidłowości do jakich miało dochodzić, 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 Wnoszącego protest, towarzyszyć głosowaniu za granicą. Tak skonstruowany zarzut, niepoparty żadnymi dowodami, jest niedopuszczalny, jako wykraczający poza podstawy wskazane w art. 82 § 1 k.wyb.

Pozostałe zarzuty, dotyczące poważnych i rażących naruszeń obowiązującego prawa w toku kampanii i wyborów, jakich miały się dopuścić media publiczne i aparat państwowy nie zostały jednak dostatecznie powiązane

z wykazaniem ich wpływu na istniejące procedury głosowania lub ustalenia wyników. Nie mogą zatem stanowić przesłanki protestu z art. 82 k.wyb. Co prawda, Wnoszący protest podkreślał ich „olbrzymi” wpływ na wynik wyborów prezydenckich, jednakże na ich poparcie nie przedstawił 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).

Wnoszący protest podniósł 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. Powołał również zarzut potencjalnego dopuszczenia się przestępstwa nadużycia uprawnień, określonego w art. art. 231 § 1 k.k., które w ogóle nie mieści się w zakresie przestępstw wyborczych wskazanych w art. 82 § 1 k.wyb. Na poparcie tych zarzutów przywołał 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.