

## 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 A. P.  
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. A. P. (dalej: Wnosząca protest) wniosła 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 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). Doprecyzowując zaistniałe uchybienia, Wnosząca protest wskazała w pierwszej kolejności na wydanie postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 czerwca 2020 r. i przeprowadzenie wyborów w terminie niekonstytucyjnym. Ponadto, zarzuciła naruszenie art. 90 § 2 k.wyb. poprzez dopuszczenie do udziału w wyborach kandydatów, którzy nie przedstawili list poparcia z podpisami co najmniej 100.00 obywateli. Wnosząca protest przywołała dodatkowo wiele „okoliczności faktycznych”, które w jej ocenie prowadziły do naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Do takich zaliczyła: różny czas trwania kampanii wyborczej obu kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nierówne ich traktowanie przez media publiczne, przede wszystkim poprzez pozytywną prezentację A. D. i krytyczne przedstawienie R. T., prowadzenie przez urzędników państwowych, w tym premiera, akcji agitacyjnej za kandydaturą A. D., obchodzenie prawa w postaci nielegalnego finansowania kampanii prezydenckiej. Powyższe zachowania członków rządu oraz innych osób i instytucji zależnych od władzy wykonawczej miały wypełnić znamiona przestępstw określonych w art. 250 k.k. oraz art. 250a § 2 k.k. Wnosząca protest rozważała również zakwalifikowanie ich jako przestępstwa nadużycia funkcji, stypizowanego w art. 231 § 1 k.k.

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. Na podstawie art. 15 ust. 2 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.

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. W głównej mierze zawarte w nim 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. Konsekwencją przyjętych w niej rozwiązań było określenie szczególnych elementów procesu wyborczego, odbiegających od przyjętych w Kodeksie wyborczym, w tym takich, które dotyczyły konieczności uzyskania wymaganego minimum poparcia dla kandydatów oraz szerszej dostępności głosowania korespondencyjnego.

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 Rzeczypospolitej Polskiej dokonywana jest bowiem w innym postępowaniu, prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19 i 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 zarządzone wcześniej na dzień 10 maja 2020 roku. Wnosząca protest nie wykazała w żaden sposób jak to przesunięcie terminu mogło wpłynąć na ich ostateczny wynik.

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.

Pozostałe zarzuty, dotyczące poważnych i rażących naruszeń obowiązującego prawa w toku kampanii i wyborów, jakich miały się dopuścić media publiczne i funkcjonariusze publiczni, nie zostały poparte żadnymi konkretnymi dowodami, co powoduje, że wykraczają poza podstawy wskazane w art. 82 § 1 k.wyb. i są niedopuszczalne. Nie zostały też dostatecznie powiązane z wykazaniem ich wpływu na istniejące procedury głosowania lub ustalenia wyników. Co prawda, Wnosząca protest podkreśliła 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).

Wnosząca protest podniosła 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 w art. 250a § 2 k.k. Powołała 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 przywołała jednak tylko w sposób zgeneralizowany 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. 231 § 1 k.k.). Brak jest konkretnych dowodów na poparcie tezy o popełnieniu jednego z tych przestępstw, a 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.