

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 R. S.
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 15 lipca 2020 r. R. S. (dalej: Wnoszący protest) wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zarzucił w nim naruszenie w czasie kampanii wyborczej przepisów art. 2, art. 7, art. 127 ust. 1, art. 128 ust. 2 i art. 228 ust. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 90 § 1, art. 126 i art. 327 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019 r., poz. 684, dalej jako: k.wyb.) oraz art. 250 i art. 250a § 2 k.k. Zdaniem Wnoszącego protest, powyższe uchybienia miały zdecydowany wpływ na wynik wyborów. W uzasadnieniu protestu wskazano, że zasygnalizowane naruszenia dotyczyły: niewłaściwego terminu przeprowadzenia wyborów (tj. w dniach 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r.); nieodbycia się wyborów Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.; naruszenia zasad prawidłowej legislacji i przeprowadzenia wyborów w oparciu o przepisy 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); pozbawienia części obywateli Polski za granicą możliwości brania udziału w wyborach lub branie przez nich udziału wyłącznie w trybie korespondencyjnym; formę głosowania korespondencyjnego oraz termin dostarczenia do wyborców pakietów wyborczych, uniemożliwiające wielu osobom udział w wyborach; różny czas trwania kampanii wyborczej kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; nierówny sposób traktowania kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez media publiczne; naruszenie przez komitet wyborczy A. D. zasad związanych z finansowaniem kampanii wyborczej i nieprotestowanie przeciwko prowadzonej na jego rzecz akcji agitacyjnej przez urzędników państwowych (na wyłączny koszt Skarbu Państwa); udzielanie przez Prezesa Rady Ministrów i innych członków Rady Ministrów „czeków” na określone kwoty przedstawicielom samorządów, połączone z agitacją na rzecz A. D.; nielegalne finansowanie kampanii prezydenckiej A. D. poprzez naruszenie limitów i zasad określonych w art. 327 § 1 k.wyb.; wykorzystanie alertu RCB dla zachęcenia do głosowania grup społecznych, wśród których A. D. miał najwięcej zwolenników. Wnoszący protest podniósł również, że ze strony członków rządu doszło do popełnienia przestępstw naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.) i nakłaniania do głosowania (art. 250a § 2 k.k.). Rozwagał on również możliwość dopuszczenia się przez nich przestępstwa nadużycia funkcji (art. 231 § 1 k.k.).

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, 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. Zawarte w nim zarzuty, po pierwsze, 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 po drugie, dotyczą ogólnie

opisanych zdarzeń i ich oceny dokonanej przez Wnoszącego protest, które miały świadczyć o braku obiektywizmu mediów publicznych podczas kampanii wyborczej oraz aktywności kampanijnej urzędników administracji publicznej, w tym składanych przez nich obietnic, pozbawienia części obywateli Polski możliwości brania udziału w wyborach oraz popełnienia przestępstw z art. 231 § 1, art. 250 oraz art. 250a § 2 k.k.

Sąd Najwyższy pragnie podkreślić, że 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 wskazywano w orzecznictwie, 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 Sąd Najwyższego: 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 zarządzone wcześniej na dzień 10 maja 2020 roku.

Podniesione zarzuty dotyczące dyskryminacji wyborców oraz pozbawienia ich praw wyborczych w głosowaniu za granicą, braku obiektywizmu mediów publicznych, aktywności kampanijnej urzędników administracji publicznej oraz dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom sprowadzają się do ogólnego wskazania na potencjalne nieprawidłowości, do jakich miało dochodzić, lecz bez poparcia ich konkretnymi dowodami. Ich analiza nie pozwala na wyprowadzenie 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.

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 przyczyną, dla której 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.

Dalsze 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. 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 opisane przez niego działania 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. Na poparcie tych zarzutów przywołał jednak tylko w sposób zgeneralizowany zdarzenia, 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. Przestępstwo nadużycia uprawnień, określone w art. 231 § 1 k.k., w ogóle nie mieści się w zakresie przestępstw wyborczych wskazanych w art. 82 § 1 k.wyb.

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.