

Sygn. akt I NSW 860/20

POSTANOWIENIE

Dnia 28 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestu wyborczego M.T.

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 28 lipca 2020 r.,

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. M.T. na podstawie na podstawie art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568; dalej: k.wyb.) w zw. z art. 15 ust. 1 i 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. 2020 poz. 979; dalej: u.wyb. 2020) wniosła protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarzucając naruszenie przepisów Ustawy i Kodeksu, a także Konstytucji, dotyczących całego procesu wyborczego, w tym zarządzenia i organizacji wyborów, a także kampanii wyborczej i w konsekwencji samego głosowania, co w

konsekwencji doprowadziło do przeprowadzenia wyborów w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, Ustawą i Kodeksem, umowami międzynarodowymi, a także przepisami karnymi i miało bardzo istotny wpływ na wynik wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej.

W uzasadnieniu wnosząca protest w pierwszej kolejności podniosła, że została pozbawiona możliwości wzięcia udziału w wyborach spełniających standardy konstytucyjne oraz międzynarodowe, a także zapisane w k.wyb. i u.wyb. 2020. W pierwszych 4 punktach uzasadnienia zarzuciła niekonstytucyjności u.wyb. 2020, a w konsekwencji i niekonstytucyjność wyborów przeprowadzonych 28 czerwca i 2 lipca 2020 r. co w jej opinii przejawiało się zarówno w procedurze legislacyjnej jak i w dacie ogłoszenia i przeprowadzenia wyborów prezydenckich.

Dalej wskazała ona, że „odnośnie zarzutów natury konstytucyjnej należy również podnieść to, że w wyborach prezydenckich i poprzedzającym je procesie wyborczym, w tym kampanii, zasadach jej finansowania czy zasadach zbierania podpisów poparcia, nie została dochowana zasada równości biernego prawa wyborczego kandydatów na Prezydent”. O naruszeniu tej zasady w jej opinii świadczy sposób prezentowania obu kandydatów przez media publiczne, w szczególności przez Telewizję [...] i wniosła o zobowiązanie przez Sąd Najwyższy Zarządu „TV..” do utrwalenia i udostępnienia Sądowi wszystkich głównych wydań programu „„W.”” emitowanego codziennie w „TV..”¹ i „TV..” I. oraz wszystkich materiałów medialnych dotyczących obu kandydatów w okresie od 15 maja do 10 lipca 2020 r. oraz całego materiału z debaty przed I turą z udziałem obu kandydatów, a także o dokonanie analizy porównawczej wyemitowanych informacji dotyczących w/w kandydatów i treści w/w debaty oraz wniósł o wystąpienie do „TV..” lub instytucji monitorującej oglądalność o podanie informacji o średniej dziennej liczbie widzów tego programu. Ponadto w jej opinii komitet wyborczy A.D. wielokrotnie naruszył w czasie kampanii wyborczej art. 132 § 5 k.wyb. nie protestując przeciwko prowadzonej przez urzędników państwowych akcji agitacyjnej na rzecz jego kandydatury, polegającej na tym, że Premier RP jak i wielu członków jego gabinetu odwiedzało wiele miejsc w kraju „rozdając samorządom tzw. „czeki” na wysokie kwoty” i w związku z tym wniosła o zobowiązanie przez Sąd Rady Ministrów - do udzielenia informacji ile „czeków” i o

jakiej wartości, a także w jakich konkretnie samorządach zostało rozdanych w czasie kampanii wyborczej, oraz o zobowiązanie przez Sąd Państwowej Komisji Wyborczej - do udzielenia informacji o ilości głosów oddanych w I oraz II turze na A.D. w komisjach wyborczych obejmujących obszar samorządów obdarowanych „czekami”.

W jej opinii zaangażowanie państwa w agitację na rzecz Prezydenta przejawiało się także w tym, że w czasie ciszy wyborczej (w dniu 11 lipca 2020 r.) wysłana została przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa do wszystkich posiadaczy telefonów komórkowych wiadomość sms, tzw. Alert RCB przypominająca o drugiej turze wyborów prezydenckich, co w opinii wnoszącego protest miało zmobilizować wyborców do głosowania na A.D..

Ponadto podniosła też, że czas trwania kampanii wyborczej był dla obu kandydatów różny, co wynikało z nieprzeprowadzenia wyborów w dniu 10 maja 2020 r., w konsekwencji mogło to znacząco wpłynąć na dużo korzystniejszy dla A.D. wynik wyborów.

Na poparcie swoich twierdzeń przywołała też informacje dotyczące zaangażowania mediów publicznych w kampanię zamieszczone na portalach internetowych podając odnośniki do stron.

Odpis pisma został doręczony Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratorowi Generalnemu.

Prokurator Generalny oraz Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiając swoje stanowisko w przedmiocie protestu, wniesli o pozostawienie go bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zasady wnoszenia protestów określone zostały w przepisach ogólnych art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej „k.wyb.”), oraz - w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP -

w przepisach szczególnych art. 321-324 k.wyb i art. 15 ust. 2 u.wyb. 2020, do których odsyła (w kwestii wskazania sądu właściwego do rozpoznania protestu oraz zasad jego wnoszenia i trybu rozpoznania) art. 83 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 wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Zgodnie z art. 322 § 1 zd. pierwsze k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321 k.wyb.

Rozpatrywany w niniejszej sprawie protest wyborczy należało pozostawić bez dalszego biegu ponieważ nie spełnia wymogów formalnych wynikających z art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii dowodowej. Na poparcie swoich twierdzeń wnosząca protest przywołuje informacje medialne zamieszczane na portalach internetowych oraz występuje z wnioskami do Sądu Najwyższego o przeprowadzenie dowodów.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie już 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).

Ciężar wykazania określonych okoliczności spoczywa na osobie wnoszącej protest. Wnosząca protest poprzestała na zamieszczeniu w treści uzasadnienia protestu fragmentów informacji zamieszczanych na portalach informacyjnych w Internecie dotyczących zaangażowania mediów publicznych w kampanię oraz tzw. alertu RCB oraz wskazaniu odnośników, z których zaledwie jeden (w którym zamieszczono informacje o komunikacie OBWE) pozwalał na zapoznanie się z jego treścią, pozostałe odesłanie nie pozwalają na zapoznanie się z treścią, a wnosząca protest nie załączyła wydruków tych stron internetowych.

Z wyłączeniem jednego dowodu, w postaci odesłania do strony na której omówiony był komunikat OBWE, a dotyczącego zarzutu stronnictwa mediów publicznych podczas kampanii wyborczej oraz aktywności kampanijnej urzędników administracji publicznej, wnosząca protest nie przedstawiła zatem ani nie wskazała żadnych dowodów, na których opiera swoje pozostałe zarzuty, zatem już na tej tylko podstawie można uznać, że zarzuty te nie spełniają wymogu wynikającego z art. 321 § 3 *in fine* k.wyb.

Z kolei występując z wnioskami dowodowymi wnosząca protest, na której ciąży ciężar dowodu, stara się przenieść na Sąd Najwyższy przedstawienie dowodów. Zgodnie z jej wnioskiem to sąd miałby dokonać analizy przedstawionych przez „TV..” oraz inne stacje materiałów, natomiast analiza taka, ze wskazaniem konkretnych naruszeń powinna być przeprowadzona przez wnoszącą protest. Wnosząca protest ma też możliwość samodzielnie ustalić skład osobowy komitetów wyborczych, może też uzyskać informacje o składanych obietnicach wyborczych, a tym bardziej wydatkowaniu funduszy publicznych czy wynikach wyborów w poszczególnych okręgach wyborczych.

Co się zaś tyczy zarzutu stronnictwa mediów publicznych podczas kampanii wyborczej oraz aktywności kampanijnej urzędników administracji publicznej, ale odnieść to należy także i do pozostałych zarzutów, to nie mogą one stanowić zgodnej z prawem podstawy protestu wyborczego także z tego powodu, że wnosząca protest wykroczyła poza normatywne granice art. 82 § 1 k.wyb.

Jak bowiem wynika z tego przepisu warunkiem *sine qua non* protestu jest wskazanie takiego naruszenia norm zakodowanych w Kodeksie karnym, które miało wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów ewentualnie naruszenia norm dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów (Kodeks wyborczy).

Zarzuty wyartykułowane w pkt 1-3 uzasadnienia dotyczą niekonstytucyjności u.wyb. 2020, a w konsekwencji i niekonstytucyjność wyborów przeprowadzonych 28 czerwca i 2 lipca 2020 r., a zatem są to zarzuty dotyczące konstytucyjności przyjętych unormowań ustawowych. Tego rodzaju zarzuty, jako takie, nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. Jak już 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). 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.

W dalszej części uzasadnienia, wnosząca protest podniosła w pierwszej kolejności zarzut naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”, a także stanowiącego jego ustawowy odpowiednik art. 287 k.wyb.: „Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”. W szczególności wnosząca protest podniosła zarzut naruszenia zasady równości. W jej ocenie „na zasadę równości wyborów należy spojrzeć z jak najszerzej perspektywy - «jako na równe traktowanie przez procedury wyborcze wszystkich swoich kandydatów komitetów wyborczych oraz jako na równość szans w wyborach» (...). Nie ulega jednak wątpliwości, iż zasadę

równości należy odnosić nie tylko do sposobu głosowania, ale do wszystkich etapów procesu wyborczego, w tym do prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej”. W ten sposób wnosząca protest wykroczyła jednak poza jego normatywne granice. Jak bowiem wskazano powyżej, podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów. Konsekwentnie ustawodawca wyraźnie określił podstawy protestu wyborczego, w ramach, których nie mieszczą się hipotetyczne naruszenia innych etapów procesu wyborczego, w tym wskazane przez wnoszącego protest.

Powyższe bynajmniej nie oznacza, że finansowanie kampanii wyborczej nie podlega żadnej kontroli. Zasady finansowania kampanii wyborczej oraz procedury kontrolne zostały szczegółowo uregulowane w rozdziale 15 k.wyb (art. 125 i n.). W szczególności należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził odrębny (inny niż protest wyborczy) środek prawny umożliwiający dokonanie przez Sąd Najwyższy oceny prawidłowości postępowania organów, którym ustawodawca przyznał kompetencje kontrolne w zakresie finansowania kampanii wyborczej (zob. art. 145 § 1 k.wyb.).

Z podniesionych przez wnoszącą protest zarzutów wynika, że do naruszenia zasady równości doszło z uwagi na odmienny sposób traktowania kandydatów przez media publiczne, w szczególności przez Telewizję [...] a także, z uwagi na różny czas trwania kampanii wyborczej. Zdaniem wnoszącej protest doszło przy tym do naruszenia art. 326 § 2 k.wyb., gdyż urzędujący Prezydent miał faktycznie dodatkową promocję wykraczającą poza limity określone tym przepisem, bowiem „materiały informacyjne w „W.” przypominały spoty wyborcze Prezydenta”. Ponownie jednak wnosząca protest nie wskazała jaki, jej zdaniem, niewłaściwa realizacja misji przez telewizję publiczną, miała związek z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów. Ogólne powołanie się na określone zachowanie milionów wyborców i dokonany przez nich określony wybór nie może być samo z siebie w ramach demokratycznego państwa prawnego traktowane jako zarzut naruszenia norm Kodeksu wyborczego mających wpływ na wynik wyborów. Nie można przy tym, w przypadku *de facto* kontestowania wyniku

wyboru, bez wskazania dowodów uwiarygadniających naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów, sugerować zmanipulowania suwerena, którym zgodnie z przywołaną przez wnoszącą protest normą konstytucyjną jest Naród. Zasady dyskursu prowadzonego w rzeczywistości demokratycznego państwa prawa nakazują, jeśli nie szacunek, to z pewnością akceptację dla wyborów jednostek, które podejmują decyzje wyborcze odmienne od decyzji wnoszącej protest, gdyż wszystkie mieszczą się zarówno w rzeczywistości prawnej, jak i aksjologicznej demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie zauważyć należy, że art. 326 k.wyb., regulujący kwestie związane z kampanią wyborczą w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, ogranicza się do wprowadzenia gwarancji realizacji prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, łącznego ich czasu oraz skargi na podział czasu antenowego. Konsekwentnie Kodeks wyborczy nie ogranicza możliwości prowadzenia przez media działalności informacyjnej, w tym obejmującej aktywność publiczną każdego kandydata, również niezwiązaną z kandydowaniem w wyborach prezydenckich (zob. postanowienie SN z 20.07.2010 r., sygn. akt III SW 317/20; zob. również postanowienia SN z dnia 11.06.2015 r., sygn. akt III SW 54/15 i z dnia 11.06.2015 r., sygn. akt III SW 57/15).

Kolejny podniesiony przez wnoszącą protest zarzut dotyczy naruszenia art. 132 § 5 k.wyb., polegający w opinii wnoszącej protest na braku reakcji ze strony komitetu wyborczego A.D., w szczególności braku protestu z jego strony „przeciwko prowadzonej przez urzędników państwowych akcji agitacyjnej na rzecz jego kandydatury”. Ponownie jednak wnosząca protest nie wskazała, w jaki sposób ewentualne naruszenia Kodeksu wyborczego przekładają się na naruszenie tych jego przepisów, które dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Zarzuty dotyczące naruszenia zasady równości uznać należy więc za kontestację niezadowolającego wnoszącego protest wyniku wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazano wyżej wyborcy podejmują decyzje w oparciu o różnorodne przesłanki. W ramach ich wolności mieści się m.in. wybór dotyczący źródeł, z których czerpią informacje o rzeczywistości społecznej

i politycznej. Fakt, iż wyborcy decydują się na korzystanie z danego źródła informacji, nawet przy istnieniu wątpliwości co do jego rzetelności, nie może być uważany za równoznaczny z manipulacją. Przeciwnie, wybór źródła informacji *ex definitione* jest wyborem, który naturalnie pociąga za sobą określone konsekwencje, niemniej jednak, jeśli jest on swobodnie dokonany, nie można twierdzić, że jego konsekwencje są sprzeczne z wolą wyborcy. Przyjęcie odmiennego założenia byłoby w istocie formą paternalizmu odmawiającą przymiotu racjonalności wyborcom podejmującym decyzje krytycznie oceniane przez wnoszącą protest, a w ten sposób ograniczeniem jednego z podstawowych praw człowieka - prawa do wolności myśli, stanowiącego kamień węgielny społeczeństwa demokratycznego. Jak bowiem podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) wskazana wolność „jest jednym z fundamentów »społeczeństwa demokratycznego« w rozumieniu Konwencji. [...] Pluralizm, nierozzerwalnie związany ze społeczeństwem demokratycznym, drogo okupiony przez wieki, zależy od niej” (wyrok ETPCz z 25.05.1993 r. w sprawie *Kokkinakis v. Grecja*, skarga 14307/88, par. 31).

Podobnie fakt, iż w wyborach bierze udział zgodnie z prawem kandydat ubiegający się o reelekcję, a zatem z racji pełnionych obowiązków zaangażowany w politykę i poddawany każdego dnia różnorodnym ocenom w stopniu ponadprzeciętnym, oraz kandydat funkcjonujący w rzeczywistości politycznej na mniejszą skalę, jednakże również poddawany ocenie publicznej, nie może być traktowany sam przez się jako naruszenie zasady równości. Przyjęcie przeciwnego punktu widzenia prowadziłoby w istocie do absurdu wniosku zgodnie, z którym z biernego prawa wyborczego mogą korzystać jedynie osoby funkcjonujące w rzeczywistości publicznej, w szczególności politycznej, na porównywalnym poziomie i z porównywalną aktywnością. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w przywołanym postanowieniu z 20 lipca 2010 r. „[k]andydowanie na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej przez osobę pełniącą wysoki urząd w Państwie (np. Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, posła, senatora, Prezesa Rady Ministrów, marszałka-członka Rady Ministrów, a nawet urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, który ubiega się o ponowny wybór, czyli drugą kadencję) nie jest zabronione. Przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

nie wymagają od kandydata na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej zrzeczenia się na czas trwania kampanii wyborczej innych funkcji publicznych. Kandydat, który pełni wysoki urząd publiczny w Państwie, jest w związku z tym częściej prezentowany w mediach niż kandydaci, którzy takich urzędów nie pełnią. Media publiczne i prywatne (prasa, radio, telewizja, inne media elektroniczne) mają prawo informować o działalności publicznej każdego kandydata, także poza sferą związaną z kandydowaniem w wyborach prezydenckich". W opinii Sądu Najwyższego pogląd ten zachowuje pełną aktualność również na gruncie Kodeksu wyborczego.

Z kolei informacja rozsyłana przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie była adresowana do wybranej części wyborców, ale otrzymali ją wszyscy posiadacze telefonów komórkowych i dotyczyła dokonanej w krótkim czasie przed dniem ponownego głosowania zmiany przepisów związanych ze zwalczaniem epidemii COVID-19, w zakresie możliwości głosowania poza kolejnością osób szczególnie zagrożonych wirusem COVID-19.

Należy mieć na uwadze, że protest wyborczy został przez ustawodawcę określony stosunkowo wąsko. Jak podkreślono wyżej wielokrotnie przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów. Konsekwentnie nie każde naruszenie norm Kodeksu wyborczego lub Kodeksu karnego, może stanowić podstawę protestu wyborczego. Naturalnie można krytycznie odnosić się do takiego ujęcia przez prawodawcę zakresu protestu wyborczego, niemniej jednak nie można go negować.

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

