

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego B.T.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2020 r. B.T. wniosła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyboru A.D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu protestu podniosła zarzuty:

- 1) naruszenia konstytucyjnego wymogu 6-miesięcznego okresu, w którym nie powinno dokonywać się istotnych zmian w prawie wyborczym;
- 2) naruszenia art. 228 ust. 7 Konstytucji RP przez przeprowadzenie wyborów prezydenckich w faktycznym stanie klęski żywiołowej. W ocenie protestującej w Polsce z uwagi na sytuację epidemiczną od wielu miesięcy trwa faktyczny stan nadzwyczajny, a niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej stanowi delikt konstytucyjny;

- 3) naruszenia zasady powszechności, równości i tajności wyborów. Powszechność wyborów została ograniczona, bo liczba komisji wyborczych poza granicami RP została zmniejszona o około połowę. Równość wyborów została ograniczona, ponieważ część wyborców została pozbawiona prawa udania się osobiście do komisji wyborczej. Tajność wyborów została złamana poprzez umieszczenie w jednej kopercie zarówno karty z głosem, jak i oświadczeniem o oddaniu głosu. Tym samym wyborca oddając głos korespondencyjnie nie może być pewny, czy osoba trzecia nie dowie się o sposobie, w jaki głosował;
- 4) skrócenia kalendarza wyborczego, co pozbawiło wyborców pełnej możliwości zapoznania się z programami kandydatów;
- 5) nierównego traktowania kandydatów przez Telewizję [...], która stała się narzędziem kampanii dla Prezydenta RP ubiegającego się o reelekcję.

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". Przepis ten znajduje się w jednostce redakcyjnej przypisującej Sądowi Najwyższemu kompetencję do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 1) oraz określającej skutki stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 3). Z brzmienia Konstytucji RP wynika, że ustawodawca konstytucyjny przypisuje tylko jednemu konstytucyjnemu organowi kompetencję do stwierdzenia z urzędu ważności albo nieważności wyborów: Sądowi Najwyższemu.

Systemowa analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że podstawą protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP są naruszenia konkretnej procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu mogące mieć wpływ na wynik wyborów. Konstytucja RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów. Ma ono samodzielny i gwarancyjny charakter wobec praw wyborczych obywateli (biernego i czynnego) w wyborach do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP oraz

do organów jednostek samorządu terytorialnego: art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 3 Konstytucji RP (postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Teza o dopuszczalności ograniczenia zakresu protestu i związanej z tym kontroli wyborów przez Sąd Najwyższy wyłącznie do niektórych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników wyborów została zanegowana wprost w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12.

W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że niedopuszczalne jest, aby jakakolwiek faza procedury wyborczej, mająca umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza kontrolą i uchylała się spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 242 § 2 Kodeksu wyborczego) i ich ważności (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 244 Kodeksu wyborczego). Celem i przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest on przeciwko tej ważności skierowany. Termin "wybory" w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmować zarówno akt zbiorowej woli wyborców prowadzącej do wyłonienia Sejmu (Senatu), jako organu władzy ustawodawczej oraz posłów (senatorów) wyposażonych w określone kompetencje, jak również procedurę, która wyrażenie tej woli umożliwi. Pojęcie ważności wyborów, przeciwko której może zostać wniesiony protest, rozumieć należy zatem jako odnoszące się do wszystkich elementów składających się na postępowanie wyborcze i decydujące o jego prawomocności, co powinno być uwzględnione przy wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Z treści tego przepisu nie wynika bowiem, że przedmiotem protestu wyborczego może być jedynie naruszenie przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania (oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów), bo mowa w nim o przepisach dotyczących głosowania (ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów). Celem weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy jest stwierdzenie, czy konkretny organ został wyłoniony zgodnie z prawem, a więc zgodnie z przewidzianą przez

przepisy procedurą. Pojęcie "przepisy dotyczące głosowania" jest bez wątpienia szersze od pojęcia "przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania".

Sformułowane w przywołanej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wnioski należy odnieść w pełni do wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Sądu Najwyższego dopuszczalne jest podnoszenie zarzutów konstytucyjnych w protestach wyborczych, nawet jeśli kwestionują one legalność działania organów wyborczych albo podważają konstytucyjność obowiązujących ustaw, pod warunkiem jednak, że protestujący wykaże istnienie ścisłego związku między wskazanymi naruszeniami a wynikiem wyborów, których ważność kwestionuje. Toczące się przed Sądem Najwyższym postępowanie nie służy bowiem abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności działań organów władzy publicznej, ale ocenie «ważności» wyborów (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), która ogranicza się do zbadania, czy doszło do naruszenia przepisów prawa w trakcie procedury wyborczej oraz czy ewentualne naruszenia miały wpływ na wynik głosowania.

Jeśli chodzi o zarzut pierwszy, faktycznie ustawa z 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) weszła w życie na krótko przed wyborami zarządzonymi na 28 czerwca i 12 lipca 2020 roku. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rzeczywiście też została sformułowana zasada półrocznej ciszy legislacyjnej w zakresie istotnych zmian w prawie wyborczym (wyroki pełnego składu TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06; 28 października 2009 r., Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., K 9/11). Protestująca jednak nie wyjaśniła, jaki wpływ na wynik wyborów miał późny termin przyjęcia tej ustawy.

Jeśli chodzi o zarzut drugi, to także i w tym przypadku protestująca nie wyjaśniła, jaki konkretnie wpływ miało nieogłoszenie stanu klęski żywiołowej na wynik wyborów. W ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie Rada Ministrów nie miała obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na epidemię COVID-19, w sytuacji, w której istniała możliwość wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, przewidzianego w art. 46 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych

u ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.). Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, z uwagi na ogólność przesłanek jego wprowadzenia, należy do sfery uznania administracyjnego organów państwa, co oznacza, że to do nich należy ocena, czy te przesłanki zostały w konkretnej sytuacji – np. wybuchu epidemii – spełnione.

Zauważyć przy tym trzeba, że art. 228 Konstytucji RP upoważnia do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego tylko w przypadku braku możliwości przeciwdziałania zagrożeniom zwykłymi środkami. Oznacza to, że uregulowania i środki określone w przywołanej powyżej ustawie epidemicznej nie są uregulowaniami i środkami, o których mowa w regulacjach konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych.

Jeśli chodzi o zarzuty podniesione w punkcie trzecim, to dotyczą one bliżej nieokreślonych nieprawidłowości, które hipotetycznie – w ocenie protestującej – mogły mieć miejsce w związku ze zmniejszeniem liczby obwodów do głosowania za granicą, ograniczeniem możliwości oddania głosu w lokalu wyborczym za granicą, a także wymogiem dołączenia oświadczenia o oddaniu głosu w warunkach tajności do karty wyborczej w pakiecie do głosowania korespondencyjnego. Należy podkreślić, że protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli stawiać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest. Gdyby intencją ustawodawcy byłoby umożliwienie inicjowania abstrakcyjnej kontroli ważności wyborów, to upoważniłby do wnoszenia protestów podmioty publiczne tradycyjnie stojące na straży interesu publicznego: Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Prezydenta RP (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 132/19; 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Jeśli chodzi o zarzut czwarty, to skrócenie czasu na zapoznanie się przez wyborców z programami kandydatów samo w sobie nie stanowi naruszenia prawa.

Jeśli chodzi o zarzut piąty dotyczący nierównego traktowania kandydatów przez Telewizję [...], to on również nie ma charakteru prawnego. Ocena rzetelności przekazu mediów publicznych nie jest rolą Sądu Najwyższego, lecz Krajowej Rady

Radiofonii i Telewizji. Sąd Najwyższy ma ocenić «ważność» wyborów prezydenckich (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), a zatem zgodność procedury wyborczej z przepisami prawa. Poza kognicją Sądu Najwyższego jest natomiast ocena, czy media prezentowały obiektywny obraz rzeczywistości.

Ewentualnie podstaw prawnych do oceny obiektywizmu mediów publicznych należy szukać w ustawie z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r. poz. 805), która zobowiązuje media publiczne do prezentowania obiektywnego i rzetelnego obrazu rzeczywistości – art. 21 ust. 1 tej drugiej ustawy stanowi, że publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując społeczeństwu zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Ta sama ustawa powierza właśnie Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji czuwanie nad przestrzeganiem prawa (w tym obowiązku obiektywizmu) przez media publiczne (art. 6 ust. 2 pkt 4). KRRiT może nakazać mediom zaniechanie działań naruszających prawa, w tym tych naruszających art. 21 ust. 1 ustawy przez prezentowanie nierzetelnych treści (art. 10 ust. 4), wzywać do powzięcia działań naprawczych w zakresie realizacji misji publicznej (art. 31b ust. 3), a także nałożyć karę pieniężną w razie niesubordynacji (art. 54). Brak jest podstaw prawnych do zastępowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przez Sąd Najwyższy w roli kontrolera działalności mediów publicznych.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 Kodeksu wyborczego orzekł, jak w sentencji.