

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego A. P.
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

A.P. pismem z 14 lipca 2020 r. wniosła protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. W proteście zarzuciła: naruszenie Konstytucji, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego poprzez wprowadzenie istotnych zmian do prawa wyborczego na mniej niż 6 miesięcy przed wyborami prezydenckimi 2020, naruszenie Konstytucji poprzez przeprowadzenie wyborów prezydenckich 2020 w faktycznym stanie klęski żywiołowej, naruszenie Konstytucji poprzez narzucenie części wyborców wyłącznie głosowania korespondencyjnego, co narusza zasadę tajności i bezpośredniości wyborów, znaczne ograniczenie kampanii wyborczej oraz nierówne traktowanie kandydatów przez nadawcę publicznego. Zarzuty rozwinęła w uzasadnieniu protestu, a w konkluzji wniosła o

wydanie postanowienia o zasadności protestu wraz z oceną, że naruszenia miały wpływ na wynik wyborów prezydenckich 2020, a następnie, podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały o uznaniu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej w wyborach prezydenckich 2020 za nieważny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na mocy art. 129 Konstytucji RP prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP przysługuje wyborcy na zasadach określonych w ustawie.

Materialnoprawne podstawy protestu wyborczego określone są w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., w myśl którego 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 wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W zakresie kwestii proceduralnych należy natomiast podkreślić, iż według art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia Konstytucji RP i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że to właśnie Trybunał wskazał, iż „uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym” powinno następować „co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami” (tzw. cisza legislacyjna), a „ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Za „najbardziej istotne elementy” prawa wyborczego Trybunał Konstytucyjny uznał sposób wyznaczania okręgów wyborczych, stosowane progi wyborcze oraz przyjęty system ustalania wyników wyborów (algorytmy wykorzystywane do przeliczania głosów na mandaty). Są to bowiem, „czynniki, które istotnie wpływają na ostateczny wynik wyborczy” (wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147,

wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138). Nie znaczy to jednak, że wyłącznie zmiany prawa wyborczego we wskazanym zakresie mogą być uznane za istotne, gdyż kwestię „istotności zmiany” w przepisach prawa wyborczego należy – zdaniem Trybunału – „oceniać w odniesieniu do konkretnej zmiany”. Przy czym ocena ta należy wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego i jest dodatkowo warunkowana zakresem zaskarżenia. W sprawie o sygn. akt K 9/11 przedmiotem kontroli była jedynie pierwsza z kilku kolejnych nowelizacji kodeksu wyborczego (zob. ustawy nowelizujące Kodeks wyborczy: z 3 lutego 2011 r., Dz. U. Nr 26, poz. 134; z 1 kwietnia 2011 r., Dz. U. Nr 94, poz. 550; z 15 kwietnia 2011 r., Dz. U. Nr 102, poz. 588; z 26 maja 2011 r., Dz. U. Nr 134, poz. 777 oraz z 27 maja 2011 r., Dz. U. Nr 147, poz. 881), Trybunał uznał, że „z powodu nie zakwestionowania kolejnych nowelizacji nie może orzec, czy zmiany wprowadzone przez te nowelizacje są istotnymi zmianami prawa wyborczego, a tym samym, czy są objęte zakazem ich dokonywania w terminie sześciu miesięcy przed dniem zarządzenia wyborów” (wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61, pkt. 9.4). Chociaż więc w opinii wielu uczestników życia publicznego, w tym adresatów wprowadzonych w drodze powyższych nowelizacji zmian w prawie wyborczym, zmiany te zostały przyjęte w okresie tzw. ciszy legislacyjnej i dokonywały istotnych modyfikacji prawa wyborczego, to jednak Trybunał przyjął ścisłą wykładnię swoich uprawnień w tym zakresie, uznając zasadnie, że może orzekać wyłącznie w zakresie objętym wnioskiem o zbadanie konstytucyjności nowelizacji prawa wyborczego. Zmiany prawa wyborczego w ten sposób wprowadzone, jako objęte domniemaniem konstytucyjności ustaw, obowiązywały i były stosowane w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2011 r.

Przyjmując za punkt wyjścia ten formalny aspekt zagadnienia Sąd Najwyższy stwierdza, że 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 (dalej: u.wyb.2020) również nie została zakwestionowana. Jest więc objęta zasadą domniemania konstytucyjności i stanowi część systemu prawa. Natomiast fakt, że ustawa ta została uchwalona w okresie ciszy legislacyjnej

(a nawet w trakcie rozciągniętego w czasie procesu wyborczego) nie stanowi, w świetle ustaleń Trybunału, wystarczającej przesłanki do stwierdzenia jej niekonstytucyjności. Decydujące znaczenie ma w tym względzie ów istotny, a więc przesądzający o ostatecznym wyniku wyborów, charakter zmian stwierdzany przez Trybunał Konstytucyjny. Dla oceny, na potrzeby stwierdzenia ważności wyborów rozwiązań zawartych w u.wyb.2020, nie mogą okazać się pomocne także wskazane przez Trybunał konkretne, a jednocześnie „najbardziej istotne elementy” prawa wyborczego (okręgi i progi wyborcze, system przeliczania głosów na mandaty), gdyż one odnoszą się do wyborów proporcjonalnych, a w wyborach prezydenckich (większościowych, z jedynym okręgiem wyborczym obejmującym wszystkich uprawnionych do głosowania) elementy te w ogóle nie występują.

Ten formalny aspekt zagadnienia jest wystarczający, zdaniem Sądu Najwyższego, do uznania niezasadności zarzutu naruszenia przez uchwalenie u.wyb.2020, tzw. ciszy legislacyjnej. Sąd Najwyższy na podstawie przywołanych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego pomocniczo stwierdza także, że ochrona stabilności prawa wyborczego w okresie poprzedzającym wybory nie ma charakteru bezwzględneho. Nie tylko dlatego, że Trybunał w sposób jednoznaczny wskazuje, że ochrona ta dotyczy wyłącznie zmian, które mają istotny charakter (tj. nie każdej zmiany, ale wyłącznie takiej, która w decydujący sposób wpływa na ostateczny wynik wyborów), lecz także z powodu dopuszczenia wyjątku od tej ochrony, tj. wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności o obiektywnym charakterze. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia takich szczególnych okoliczności ustawodawca może dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie krótszym niż owe 6 miesięcy przed wyborami. Wyróżnienie przez Trybunał powyższego wyjątku stanowi równie ważny element przyjętego ustalenia. Ustawa ta (u.wyb. 2020) została bowiem uchwalona w okresie stanu epidemii (ale nie stanu klęski żywiołowej) ogłoszonego w związku z pandemią COVID-19, co zdaniem Sądu Najwyższego oceniającego niniejszy protest, w zupełności wypełnia znamiona nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym.

Samo subiektywne przekonanie wnoszącej protest o zaistnieniu „stanu klęski żywiołowej” nie sprawia, że zarzut protestu staje się zasadny, w sytuacji, gdy faktycznie i prawnie ogłoszony został jedynie „stan epidemii”.

Podobnie, abstrakcyjny jest zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady wyborów powszechnych, równych i tajnych, których realizację szczegółowo dookreślały obowiązujące ustawy wyborcze. Brak akceptacji przez skarżącą przyjętych rozwiązań ustawowych nie świadczy o ich sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazywano już wielokrotnie, że ani działania podejmowane w trakcie kampanii wyborczej, ani takie, które mogły stanowić naruszenie ciszy wyborczej, nie stanowią przestępstwa przeciwko wyborom określonego m.in. w art. 249 pkt 2 k.k. Ze swej istoty odnoszą się one do okresu poprzedzającego dzień głosowania, a tym samym nie mają niezbędnego związku z czynnościami polegającymi na oddawaniu głosu w lokalu wyborczym, ani z ustalaniem wyników głosowania przez właściwe komisje wyborcze (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 20 lipca 2010 r., III SW 317/10; 10 czerwca 2015 r., III SW 36/15; 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15; 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15).

Zatem, zarzuty dotyczące ograniczonego czasu trwania kampanii i sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat poszczególnych kandydatów nie mogą być w żadnym razie powiązane ze znamionami przestępstwa stypizowanego w art. 249 pkt 2 k.k. Audycje telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą bowiem zakłócać, utrudniać bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów, czyli po zakończeniu kampanii wyborczej. Zarzut sformułowany w proteście sprowadza się w istocie rzeczy do rozbudowanej i wielowątkowej krytyki działalności telewizji publicznej z punktu widzenia jej ustawowych zadań wynikających przede wszystkim z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2019, poz. 361). Ewentualne naruszenie przez telewizję publiczną w okresie przedwyborczym zasad obiektywizmu lub pluralizmu może podlegać ocenie w odpowiednim postępowaniu przed Krajową Radą Radiofonii i Telewizji. Nie realizuje jednak – samo w sobie – znamion czynu określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi przez to przestępstwa należącego do kategorii wspomnianej w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb.

Całościowa analiza treści wniesionego protestu wyborczego wskazuje, że nie zostały w nim podniesione zarzuty naruszeń określonych w art. 82 § 1 k.wyb.

Wnosząca protest podnosiła kwestie ustrojowe, wskazywała w sposób ogólny na naruszenia przepisów ustaw, Konstytucji RP, nie wiążąc tego wskazania z konkretnymi, indywidualnymi okolicznościami, w zakresie których naruszenia te miałyby mieć miejsce. Tymczasem, z art. 82 § 1 k.wyb. wynika ograniczony zakres przepisów Kodeksu wyborczego i Kodeksu karnego, których naruszenie można podnieść w proteście wyborczym i nie są one związane z prowadzeniem kampanii wyborczej czy procesem legislacyjnym poprzedzającym wybory, ale z przebiegiem głosowania, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy, na podstawie w art. 322 § 1 k.wyb., pozostawił protest bez dalszego biegu.