

POSTANOWIENIE

Dnia 28 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego A. K.

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 28 lipca 2020 r.

**1. co do zarzutów opisanych w pkt 3, 4a i 4b - wyraża opinię,
że są bezzasadne;**

**2. w zakresie zarzutów opisanych w pkt 1, 2, 4c, 4d i 4e -
pozostawia protest bez dalszego biegu.**

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. A. K. złożyła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej, które odbyły się w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. W uzasadnieniu protestu podniosła następujące zarzuty:

1. bezprawne podjęcie decyzji przez posłów J. K. i J. G. o odwołaniu wyborów wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r.;

2. bezprawne pozbawienie Państwowej Komisji Wyborczej prawa organizacji wyborów na rzecz wicepremiera J. S.;
3. nieogłoszenie przez rząd stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na rozwijającą się pandemię, co miało stać się przyczyną późniejszych problemów z wyborem Prezydenta RP;
4. naruszenie przez ustawę z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. art. 127 ust. 1 Konstytucji RP z powodu złamania zasady równości, bo część kandydatów miała więcej czasu na zebranie podpisów z poparciem, a także zasady powszechności wyborów, bo było zbyt mało czasu na prawidłowe i rzetelne przygotowanie wyborów dla obywateli polskich za granicą (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerami 4a i 4b);
5. poświęcenie przez T. urzędującemu Prezydentowi RP 10 razy więcej czasu antenowego niż jego konkurentowi R. T. (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerem 4c);
6. niejednakowe traktowanie kandydatów na Prezydenta RP przez T. (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerem 4d);
7. czynny udział rządu polskiego w kampanii wyborczej urzędującego Prezydenta RP (w oryginalnej wersji protestu zarzut oznaczony numerem 4e).

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 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 (tak też B. Banaszak,

Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2012, s. 739: „Konstytucja stanowi, że ważność wyborów prezydenta stwierdza SN. Sformułowanie to implikuje jego działanie z urzędu i obowiązek sprawdzenia ważności wyborów, nawet gdy nie wniesiono żadnych protestów.”; P. Sarnecki, uwaga 3 i 4, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 1).

Genezy uregulowania konstytucyjnego upatrywać należy w ustawie z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 67, poz. 398 ze zm.). Zgodnie z jej art. 72 ust. 1 protesty przeciwko ważności wyborów można składać z powodu naruszenia przepisów ustawy oraz popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, z ograniczeniem wymagającym wykazania, iż „to naruszenie lub przestępstwo mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów”. Artykuł 73 ust. 1 stanowił, że protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do wiadomości publicznej przez Państwową Komisję Wyborczą. Także Sąd Najwyższy w uchwale z 9 grudnia 1995 r., III SW 1102/95 badając ważność wyboru Prezydenta RP przedmiotem postępowania uczynił prawidłowość całego procesu wyborczego, choć stwierdził, że „jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyborów daje podstawę do ich unieważnienia”.

Systemowa analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że podstawą protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP są naruszenia procedury wyborczej mogące mieć wpływ na wynik wyborów. Konstytucja RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów, które rozpatrywane są przez Sąd Najwyższy. 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).

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. Stwierdzono w niej, że podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o jakim mowa w art. 210 § 3 (w brzmieniu sprzed dnia 26 sierpnia 2014 r.) tego Kodeksu, uprawniającego komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na posłów w co najmniej połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że niedopuszczalne jest, aby jakakolwiek faza procedury wyborczej, mająca umożliwić 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 do wyborów na urząd Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ nie istnieją wystarczające literalne, systemowe ani aksjologiczne podstawy do ograniczenia zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do oprostowania wyborów prezydenckich. Obowiązek wykładni przepisów wyznaczających ramy prawne dla korzystania z praw wyborczych przez obywateli w zgodzie z Konstytucją RP został sformułowany także w wielu innych orzeczeniach Sądu Najwyższego (np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 9 sierpnia 2004 r., III SW 42/04; 14 kwietnia 2016 r., III SW 4/16; 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19; 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20). Z ustaleń orzecznictwa oraz nauki prawa wynika, że Konstytucja RP wymaga, aby kontrola ważności wyborów sprawowana przez Sąd Najwyższy obejmowała wszystkie etapy konkretnej procedury wyborczej od zarządzenia wyborów do ustalenia i ogłoszenia ich wyników, ale tylko w zakresie tych czynności, które mogą mieć bezpośredni związek i wpływ na ważność wyborów (L. Garlicki, uwaga nr 6 do art. 101, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999).

Podstawą przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta RP w dniu 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. jest 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, dalej jako: u.wyb.2020). Na mocy jej art. 15 ust. 2, 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 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684). Zgodnie z art. 321 § 3 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) wnoszący protest wyborczy powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się w związku z tym, że zarzuty podnoszone przez protestującego winny odnosić do jego sytuacji prawnej – wykazać naruszenie jego własnego, aktualnego i rzeczywistego interesu, ponieważ

postępowanie protestowe ma na celu ochronę praw podmiotowych skarżącego (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Przechodząc do analizy poszczególnych zarzutów, należy zwrócić uwagę, że tylko część z nich spełniła wymogi formalne tzn. odnosiła się do naruszenia przepisów prawa wyborczego.

Jeśli chodzi o zarzut pierwszy, to Sąd Najwyższy jest świadom, że w dniu 10 maja 2020 r. wybory prezydenckie nie odbyły się tzn. pakiety do głosowania korespondencyjnego nie zostały rozesłane, a lokale wyborcze pozostały tego dnia zamknięte i nie oddano ani jednego głosu na żadnego z kandydatów (fakt notoryjny). Nie ulega też wątpliwości, że tym samym obowiązujące i nigdy nieuchylone postanowienie Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 184) nie zostało wykonane przez organy państwa odpowiedzialne za organizację wyborów. Takie działanie stanowiło naruszenie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

Protestująca jednak w najmniejszym stopniu nie uzasadniła, jaki to zdarzenie miało związek z wyborami prezydenckimi, które odbyły się 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. W niniejszym postępowaniu Sąd Najwyższy ocenia ważność wyborów, które odbyły się w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r., a nie ważność wyborów, które zostały zarządzone wcześniej na dzień 10 maja 2020 r. Choć przesunięcie terminu wyborów hipotetycznie mogło mieć wpływ na ich ostateczny wynik, to jednak Sąd Najwyższy nie może zastępować osób wnoszących protest w wyszukiwaniu okoliczności i argumentów wskazujących na taki związek.

Podobnie należy ocenić drugi zarzut podniesiony przez protestującą. Dotyczy on wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r., pozostaje tym samym poza zakresem merytorycznego rozpoznania. Protestująca powinna była wykazać, jaki jest związek pomiędzy uszczupleniem kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej w okresie organizacji wyborów majowych, a wyborami czerwcowo-lipcowymi, które organizowała już Państwowa Komisja Wyborcza na zasadach dotychczasowych. Nadzwyczajne kompetencje w zakresie organizacji wyborów ministra właściwego do spraw aktywów państwowych obowiązywały bowiem tylko w odniesieniu do wyborów majowych.

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to jest on dopuszczalny formalnie, ale 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.

Co do zarzutu oznaczonego w proteście numerem 4a, to należy przypomnieć, że zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Zasada równości wyborów, której naruszenie zarzuca skarżąca, ma konkretne znaczenie utrwalone w nauce prawa konstytucyjnego, która zawsze definiowała ją jako równość formalną, czyli prawo każdego wyborcy do oddania takiej samej liczby głosów, oraz jako równość materialną, czyli zasadę takiej samej siły każdego głosu, przejawiającą się w równomiernym podziale kraju na okręgi wyborcze (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 152-154; A. Kulig, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 189-191; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 157-159). Zasada w tym rozumieniu z pewnością nie została naruszona. Protestująca mówi natomiast raczej o naruszeniu równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP – nawet przyjmując taką wykładnię zarzutu protestującej, nie może on zostać uznany za zasadny. 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) nie narusza ani zasady równości wyborów, ani zasady równości wobec prawa. Nie można zapominać, że w wyborach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. brali udział kandydaci zarejestrowani w wyborach, które miały się odbyć pierwotnie w terminie 10 maja 2020 r. – ustawodawca stworzył jednak możliwość wymiany dotychczasowych kandydatów na nowych, a także możliwość założenia zupełnie nowych komitetów. Nowi kandydaci mieli rzeczywiście mniej czasu na zebranie podpisów, ale znajdowali się w innej sytuacji niż kandydaci, którzy zarejestrowali się wcześniej – nie mogą być traktowani jako podmioty podobne wymagające takiego samego traktowania.

Co do zarzutu oznaczonego w proteście numerem 4b, odnoszącego się do naruszenia zasady powszechności wyborów, to należy podkreślić, że ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przewidywała możliwość głosowania zarówno w lokalach wyborczych, jak i w formie korespondencyjnej. Nie można więc uznać, że ustawa ta jest niezgodna z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP z powodu rzekomego ograniczenia powszechności wyborów, bo przepisy tej ustawy takich ograniczeń nie przewidują, nie naruszają tym samym praw podmiotowych protestującej.

Pozostałe zarzuty oznaczone w proteście numerami 4c, 4d i 4e nie odnoszą się do naruszenia przepisów prawa, ale raczej do nieprzestrzegania dobrych obyczajów politycznych przez media publiczne i członków rządu. Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy ocenia «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 i rzetelny obraz rzeczywistości, a działacze polityczni prowadzili wyważoną, niepopulistyczną i kulturalną kampanię. Za ocenę rzetelności przekazu mediów publicznych odpowiada Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a nie Sąd Najwyższy. To nie Kodeks wyborczy, ale ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805) zobowiązuje media publiczne do prezentowania obiektywnego i rzetelnego obrazu rzeczywistości (art. 21 ust. 1). Z kolei udział członków rządu w kampanii wyborczej całkowicie pozostaje poza regulacją prawną

– żaden przepis prawa tego nie zakazuje. Z tych względów ta grupa zarzutów została pozostawiona bez dalszego biegu.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 i art. 323 § 1 Kodeksu wyborczego orzekł, jak w sentencji.