

POSTANOWIENIE

Dnia 29 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego K.S.
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 29 lipca 2020 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. K. S. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyboru A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu protestu podniósł następujące zarzuty:

1. niejednakowe traktowanie kandydatów w wyborach prezydenckich przez Telewizję [...];
2. udział członków polskiego rządu w kampanii wyborczej A. D.;
3. wysłanie przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w dniu drugiej tury wyborów prezydenckich stronnictwo SMS-a do wszystkich wyborców, co miało istotny wpływ na wynik wyborczy.

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.

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 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. 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 w pełni do wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ nie istnieją wystarczające literalne, systemowe ani aksjologiczne podstawy do ograniczenia zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do oprotestowania 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, 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).

Przechodząc do oceny zarzutów podniesionych przez protestującego należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że nie sformułował on żadnych zarzutów co do naruszenia przepisów prawa. „Zarzuty” sformułowane przez protestującego nie dotyczą naruszenia przepisów prawa wyborczego, a w najlepszym razie naruszenia dobrych obyczajów politycznych. 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, a działacze polityczni zachowywali się w sposób niepopulistyczny, kulturalny i powściągliwy.

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 różnicowane 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).

Innymi słowy, rolę kontrolera mediów publicznych sprawuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a nie Sąd Najwyższy.

Jeśli chodzi o drugi zarzut podniesiony w proteście, to należy zauważyć, że polskie prawo nie reguluje zasad udziału członków Rady Ministrów w kampanii wyborczej. Zaangażowanie członków rządu w agitację na rzecz konkretnego

kandydata w ogóle nie jest zakazane, a co najwyżej może być oceniane z punktu widzenia dobrych obyczajów politycznych. Tymczasem Sąd Najwyższy – jak zostało to już powiedziane powyżej – ocenia jedynie zgodność procedury wyborczej z przepisami prawa.

Jeśli chodzi o trzeci zarzut podniesiony w proteście, to protestujący w ogóle nie wyjaśnił, na czym jego zdaniem polega w tym przypadku naruszenie prawa. Protestujący ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że wysłanie przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wiadomości SMS w dniu wyborów było „stronnicze”. Jak się wydaje, protestującemu chodziło tu o prowadzenie agitacji wyborczej – trudno jednak zakwalifikować jednozdaniową informację na temat pierwszeństwa osób starszych i kobiet w ciąży w kolejkach do lokali wyborczych jako agitację w rozumieniu ustawowym, czyli „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób” (art. 105 §1 Kodeksu wyborczego).

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