

POSTANOWIENIE

Dnia 28 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu M.M.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale:

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

2) Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.

- 1. wyraża opinię, że zarzuty protestu są niezasadne w zakresie naruszenia zasady równości i powszechności, dotyczących czynnego prawa wyborczego w szczególności organizacji wyborów w czasie pandemii COVID-19 (art. 287 Kodeksu wyborczego);**
- 2. pozostawia protest bez dalszego biegu w zakresie pozostałych zarzutów.**

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. skarżący M. M. wniósł protest przeciwko ważności wyborów Prezydenta RP A. D.

Skarżący podniósł zarzut niekonstytucyjności wyborów, naruszenia przepisów dotyczących zasad ogłaszania i przeprowadzania wyborów powszechnych, w tym głosowania znajdujących się w Konstytucji RP: art. 62 ust. 1 w związku z art. 2; art. 127 ust. 1 oraz art. 128 ust. 2 oraz ich odpowiedników z ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm., dalej: k.wyb.), tj. art. 287 i art. 289 § 1 k.wyb.

Skarżący wskazał na naruszenie wynikających z powyższych przepisów zasad powszechności i równości głosowania (wyborów). Zdaniem Skarżącego, naruszenie wyżej wymienionych zasad ma istotny wpływ na wynik wyborów i spowoduje brak należytej (deficyt) legitymacji demokratycznej wybranego Prezydenta. Na tę sytuację miało jego zdaniem wpływ także organizowanie wyborów w warunkach pandemii COVID-19.

Skarżący kwestionował także sposób wyznaczenia terminu wyborów, który należy uznać za niezgodny z Konstytucją z uwagi na naruszenie art. 128 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zarzucił niekonstytucyjność rozwiązań zawartych w uchwale PKW nr 129/2020 z 10 maja 2020 r. oraz okoliczności, że miało miejsce naruszenie Konstytucji (delikt konstytucyjny), polegające na dokonaniu zmian w Kodeksie wyborczym w terminie krótszym niż 6 miesięcy od daty wyborów (orzeczenia TK: K31/06, K 09/11), a także poprzez wprowadzenie ustaw epizodycznych z 6 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 827) oraz ustawy z 2 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020, poz. 979).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W części zarzuty protestu należy uznać za niezasadne – to jest w zakresie zarzutów naruszenia zasady równości i powszechności (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, art. 287 k.wyb), dotyczących czynnego prawa wyborczego, w szczególności organizacji wyborów w czasie pandemii COVID-19. Nie przedstawiono w tym względzie dowodów które by te okoliczności wykazały. Skarżący nie twierdzi, że nie oddał głosu w pierwszej i drugiej turze wyborów, pomimo istniejących w jego opinii przeszkód natury konstytucyjnej (prawnej), jak i faktycznej (epidemia COVID-19).

W pozostałym zakresie protest wyborczy należał pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z normą art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979, dalej: u.wyb.2020), wskazana ustawa określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do treści art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Natomiast zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Przedmiotem zrzutów protestu może być 1) popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, 2) naruszenie przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 k.wyb.).

Ponieważ przepis art. 82 § 1 k.wyb. w odniesieniu do protestów wnoszonych przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP w 2020 r. jest stosowany „odpowiednio” (art. 1 ust. 2 u.wyb.2020), nie budzi wątpliwości, że zarzuty protestu mogą obejmować również naruszenie tych przepisów u.wyb.2020, które regulują te zagadnienia w sposób szczególny wobec k.wyb.

Stosownie do art. 322 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 321 k.wyb. Przepis ten odsyła do treści całego art. 321 k.wyb., a zatem do wszystkich jego jednostek redakcyjnych, czyli również do § 3 określającego podstawowe warunki, którym protest wyborczy powinien odpowiadać (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15).

Zarzucone naruszenia dotyczą przepisów Konstytucji. W Kodeksie wyborczym odpowiednikiem art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej jest art. 10, gwarantujący obywatelom czynne prawo wyborcze. Z kolei art. 127 ust. 1

Konstytucji głosi: Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Odpowiednikiem tej zasady jest art. 287 k.wyb. Zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej - nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Odpowiednikiem tego przepisu w Kodeksie wyborczym jest art. 289 § 1.

Skarżący podnosi zarzut niekonstytucyjności wyborów we wniesionym proteście. Jego zdaniem niezgodne z Konstytucją było nieprzeprowadzenie wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r., regulowanych ustawą epizodyczną z 6 kwietnia 2020 r. Podniósł także niewłaściwą podstawę prawną dla podjętej przez Państwową Komisję Wyborczą uchwały nr 129/2020 z 10 maja 2020 r.

Tak sformułowany protest – w ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie – nie spełnia jednak warunków określonych w art. 321 § 3 k.wyb. Zarówno sformułowane zarzuty, jak i ich uzasadnienie, opierają się na ocenie zgodności z Konstytucją RP ustawodawstwa oraz aktów poszczególnych organów (uchwały PKW, zarządzenia Marszałka Sejmu).

Protest wyborczy kwestionujący regulację prawa wyborczego jest protestem przeciwko ustawodawstwu (prawu) i jego ocenie, a nie kwestii sposobu stosowania prawa i wpływu na wynik wyborów. Protest powinien być skierowany przeciwko ważności wyborów, z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (tak Sąd Najwyższy w postanowieniach: z 8 listopada 2005 r., III SW 145/05 oraz z 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

Autor protestu ujmuje pojęcie głosowania jako cały proces wyborczy, a nie sam pojedynczy akt oddania głosu.

Wskazane przepisy, szczególnie art. 127 ust. 1 Konstytucji RP (art. 287 k.wyb), proklamują zasady prawa wyborczego, które należy oceniać w całokształcie procesu wyborczego. Nie można uznać, że mają charakter konkluzywny

(definitywny) przyjmując postać normy prawnej (M. Romanowicz (w:) T. Stawecki, P. Winczorek [red.] Wykładowia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, Lex 2014; co do charakteru zasad prawnych i ich niekonkluzywnego charakteru H.L.A. Hart, Pojęcie prawa, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 346 i n.). Należy uznać, że przedmiotem protestu wyborczego nie może być ocena zgodności z Konstytucją (zasadami) przyjętego ustawodawstwa i analiza konstytucyjnych zasad prawa, a nie norm. Dzieje się tak między innymi dlatego, że w odróżnieniu od norm prawnych, przyjmuje się, że zasady prawa są po pierwsze, niekonkluzywne (niedefinitywne). Inne rozumienie oznaczało by rozwiązywanie konfliktu aksjologicznego zasad konstytucyjnych i norm ustawowych na poziomie rozstrzygnięcia protestu wyborczego. Druga różnica i kwestia (relacji zasada-norma) wiąże się ze sposobem rozwiązywania konfliktów (np. dwóch konkurujących reguł). Rozwiązanie konfliktu zasad następuje zawsze *in casu* - na gruncie konkretnego stanu faktycznego, na tle którego organ stosujący prawo wybiera tę zasadę, która ma w konkretnym sporze większą doniosłość i znaczenie. Taka ocena nie może być wyrażana na poziomie protestu wyborczego, gdyż nie jest to jego funkcja, jaką nadał mu ustawodawca w świetle wąsko zakreślonych podstaw z art. 82 k.wyb.

Należy odnotować także stanowisko wyrażone w postanowieniu Sądu Najwyższego z 15 lipca 2010 r., III SW 94/10, w którym stwierdzono, że naruszenie przepisów ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2010, poz. 467 ze zm.), może stanowić jednocześnie naruszenie przepisów Konstytucji RP o wyborze Prezydenta. Zasadność protestu wyborczego może być rozważana wyłącznie w odniesieniu do przepisów ustawy zasadniczej, dotyczących bezpośrednio wyboru Prezydenta RP (art. 127, art. 128, art. 129 Konstytucji RP).

Także w świetle sygnalizowanego wyżej postanowienia SN z 15 lipca 2010 r. przyjmuje się, że kognicja Sądu Najwyższego, który rozpoznaje protesty przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej, jest ograniczona. W postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia przez wyborcę protestu przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej nie podlegają badaniu wszelkie możliwe naruszenia prawa prywatnego (np. cywilnego) lub publicznego (np. karnego, administracyjnego), dokonane przez kogokolwiek od chwili ogłoszenia

postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów do chwili ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku wyborów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 października 2000 r., III SW 15/00, LEX nr 533915).

Jeżeli chodzi o zarzuty protestu, które mogą być rozpoznane merytoryczne, to Skarżący, w zakresie naruszenia zasady bezpośredniości i równości nie przedstawił również dowodów na poparcie swoich zarzutów. W zakresie czynnego prawa wyborczego nie stwierdził, że nie oddał głosu w pierwszej czy w drugiej turze wyborów lub by doszło do utrudniania mu oddania głosu na wybranego przez siebie kandydata. Zarzut dotyczący braku możliwości oddania głosu w terminie – w jego ocenie – „konstytucyjnym”, tj. 10 maja 2020 r., dotyczy fazy wyborczej, która się zakończyła. Na marginesie tylko należy zauważyć, że Skarżący wskazuje zarzuty uzasadniając ich wpływ na wynik wyborów deficytem legitymacji konstytucyjnej i demokratycznej Prezydenta, co będzie prowadziło do podważania jego pozycji ustrojowej. Okoliczności te, które są istotne powinny być rozważone przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie w ważności wyboru Prezydenta RP.

Waga i charakter zarzutów podniesionych w proteście w zakresie naruszenia zasady równości wymaga stwierdzenia, że w piśmiennictwie podkreśla się, że zasada równości – której naruszenia upatruje w przeprowadzeniu procesu wyborczego Skarżący – ma dwa przejawy: formalny i materialny. Oba odnoszą się przede wszystkim do czynnego prawa wyborczego, gdy zaś idzie o bierne prawo wyborcze, należy do niego stosować ogólne konsekwencje konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa (art. 32, art. 33 ustawy zasadniczej), czego w proteście nie podniesiono. Zarzuty oparte na art. 287 k.wyb. (art. 127 Konstytucji RP), dotyczą przede wszystkim wyborców (czynnego prawa wyborczego), a nie kandydatów (biernego prawa wyborczego). W sensie formalnym zasada równości wymaga, aby każdemu wyborcy przysługiwał jeden głos, zaś w sensie materialnym, aby każdy wyborca – optymalnie – miał taką samą siłę głosu (*P. Radziewicz, Komentarz do art. 96 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, SIP LEX, pkt 3*). W świetle tego, aprobowanego przez Sąd Najwyższy stanowiska, trudno uznać by zgłoszone przez Skarżącego zarzuty (naruszenia prawa) uprawdopodobniały naruszenie zasady równości przeprowadzonych wyborów i jego czynnego praw wyborczego.

Sygnalizowane w proteście działania telewizji publicznej – niezależnie od słuszności ich oceny – nie mogą stanowić naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.). Jak już wskazywano w orzecznictwie Sądu Najwyższego, audycje telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą zakłócać, utrudniać bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów, czyli po zakończeniu kampanii wyborczej (postanowienia SN z: 12 listopada 2019 r., I NSW 146/19; 16 listopada 2019 r., I NSW 161/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 180/19). W tym zakresie protest można uznać jedynie za wyrażający krytykę dotyczącą sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat tego lub innego spośród kandydatów. Wypowiedziane w ten sposób stanowisko protestującego nie może być jednak traktowane jako zarzut, mogący stanowić podstawę protestu wyborczego. Kwestia sposobu wykorzystania czasu antenowego w ramach audycji wyborczych podlega kontroli i odbywa się w odrębnym postępowaniu – z wykorzystaniem skargi do PKW (art. 326 § 4 k.wyb.).

W trybie protestu wyborczego nie można kontrolować niezaskarżalnej uchwały PKW nr 129/2010 z 10 maja 2020 r.

W konkluzji przedmiotem protestu wyborczego nie może być ocena zgodności z Konstytucją RP (zarzut deliktu konstytucyjnego) wprowadzonych zmian ustawowych dotyczących procesu wyborczego gdyż ta materia nie mieści się w podstawach naruszenia prawa określonych w art. 82 k.wyb. Sąd bada w trybie protestu stosowanie prawa wyborczego i wpływ stosowania tego prawa (ewentualnego naruszenia) na ważność wyborów a nie dokonuje oceny zgodności obowiązującego prawa z Konstytucją RP. Osobną kwestią jest wpływ naruszenia Konstytucji na ważność wyborów.

Wykładnia norm Kodeksu wyborczego czy szerzej prawa wyborczego powinna mieć jednak charakter prokonstytucyjny. Nie ulega jednak wątpliwości, że to, czy wybory Prezydenta RP zarządzane na 28 czerwca 2020 r. odbyły się w konstytucyjnym terminie, wynikającym z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, czy zgodnie z Konstytucją było dokonanie zmian prawa wyborczego w terminie krótszym niż 6 miesięcy przed terminem wyborów i czy okoliczności te miały wpływ na wynik lub

ważność wyboru, powinno być przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały dotyczącej ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Orzekając o ważności wyboru Prezydenta RP, Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP i ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., a więc nieobjęte protestami wyborczymi, rzutowały na ważność wyboru. Ze względu na wagę zarzutów (zarządzenie wyborów w terminie innym niż przewiduje art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego), sięgającego podstaw ustrojowych RP, wypowiedź Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP wydaje się zasadna.

W tym znaczeniu sformułowane w niniejszym proteście zarzuty mają istotne znaczenie o tyle, że powinny się stać przedmiotem badania przy podejmowaniu uchwały dotyczącej ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP).

Z tego względu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 orzekł, jak w sentencji.