

Sygn. akt I NSW 747/20

POSTANOWIENIE

Dnia 28 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego A.L.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego

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

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pani A.L. pismem z dnia 16 lipca 2020 r. (data wpływu do Sądu Najwyższego) wniosła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko wyborowi A.D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 12 lipca 2020 r. W proteście zarzuciła naruszenie w czasie kampanii wyborczej przepisów Konstytucji RP i ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.). Wniosła o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność dokonanego 12 lipca 2020 r. wyboru Prezydenta RP.

Prokurator Generalny RP przedstawiając swoje stanowisko w sprawie zasadności protestu wyborczego wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

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.

Zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP reguluje ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz. U. 2020, poz. 979; dalej: u.wyb.2020). Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP może być wniesiony z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Ponadto, stosownie do 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 sformułowanego przez wnoszącą protest zarzutu przeprowadzenia wyborów w sposób niekonstytucyjny wskazać należy, że zarzuty dotyczące konstytucyjności przyjętych unormowań ustawowych nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. Jak już wskazywał Sąd Najwyższy w swym orzecznictwie, krytyka rozwiązań ustawowych odnoszących się do sposobu organizacji wyborów czy przeprowadzenia głosowania i formułowanie związanych z tym zarzutów niekonstytucyjności wykracza poza przedmiot i granice protestu wyborczego, co czyni go niedopuszczalnym. Kontrola zgodności ustaw

z Konstytucją RP dokonywana jest bowiem w zupełnie innym postępowaniu, przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia SN: z 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19; z 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19). Zarzut niekonstytucyjności danej ustawy nie może być zatem zaliczony do któregośkolwiek z możliwych do podniesienia uchybień, określonych w zamkniętym katalogu wyznaczonym treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

Kolejny zarzut wnoszącej protest dotyczy z kolei naruszenia zasady tzw. ciszy legislacyjnej, przewidującej co najmniej sześciomiesięczny zakaz wprowadzania zmian do prawa wyborczego, liczony do pierwszej czynności kalendarza wyborczego.

W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „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” (wyroki TK: z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147, 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 Konstytucyjnego – „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 Konstytucyjny uznał, że „z powodu niezakwestionowania 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 TK z 20 lipca 2011 r., 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 Konstytucyjny 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 również nie została zakwestionowana. Jest więc objęta zasadą domniemania konstytucyjności i stanowi obowiązującą 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 Konstytucyjnego, 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 ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, nie mogą okazać się pomocne także wskazane przez Trybunał Konstytucyjny 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 zagadnienie jest wystarczający, zdaniem Sądu Najwyższego, do uznania niezasadności zarzutu naruszenia przez uchwalenie 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, 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 Konstytucyjny 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), ale 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 Konstytucyjny powyższego wyjątku stanowi równie ważny element przyjętego ustalenia. Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego została bowiem uchwalona w okresie stanu epidemii ogłoszonego w związku z pandemią COVID-19, co zdaniem Sądu Najwyższego oceniającego niniejszy protest, w pełni spełnia znamiona nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości wyborów z uwagi na zróżnicowaną długość trwania kampanii wyborczej, zważyć należy, że faktyczna różnica była wynikiem przyjętych przez ustawodawcę przepisów w związku z koniecznością przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie epidemii oraz decyzjami podejmowanymi przez osoby tworzące komitety wyborcze. Podkreślić bowiem należy, że komitet wyborczy kandydata, który otrzymał w głosowaniu ponownym mniejszą liczbę głosów, mógł zostać utworzony

w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. i wówczas czas trwania kampanii wyborczej byłby taki sam, jak w przypadku komitetu, który z tej możliwości skorzystał. Opisana więc w proteście wyborczym sytuacja zaistniała w związku z wprowadzonymi rozwiązaniami ustawowymi, które jednakże nie mogą być kwestionowane w trybie protestu wyborczego, oraz decyzjami podjętymi przez osoby tworzące komitet wyborczy w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 28 czerwca 2020 r.

Kolejny zarzut podniesiony w treści protestu dotyczy nierównego traktowania obu kandydatów przez media publiczne. Działalność informacyjna mediów – w tym mediów publicznych – nawet jeżeli narusza zasady rzetelności, pluralizmu i bezstronności, nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu zabronionego opisanego w art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi ona bowiem podstępnej ingerencji w swobodne wykonywanie prawa do głosowania rozumiane jako wolne od zewnętrznych zakłóceń oddanie głosu w trakcie wyborów przez określonego wyborcę lub grupę wyborców (postanowienie SN z 19 listopada 2019 r., I NSW 356/19, niepubl.). Tym samym, sygnalizowane w proteście działania telewizji publicznej – niezależnie od ich oceny ze strony wnoszącej protest – nie mogą stanowić naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego 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; z 16 listopada 2019 r., I NSW 161/19; z 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. Wyartykułowane w ten sposób stanowisko sporządzającego protest nie może być jednak traktowane jako zarzut, mogący stanowić podstawę protestu wyborczego.

Odnosząc się do zarzutu prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz A.D. przez urzędników administracji rządowej wskazać należy, że zasady finansowania kampanii wyborczej oraz procedury kontrolne zostały szczegółowo uregulowane w

rozdziale 15 k.wyb. (art. 125 i n. k.wyb). W szczególności należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził odrębny (inny niż protest wyborczy) środek prawny umożliwiający dokonanie przez Sąd Najwyższy oceny prawidłowości postępowania organów, którym ustawodawca przyznał kompetencje kontrolne w zakresie finansowania kampanii wyborczej (zob. art. 145 § 1 k.wyb.). Niezależnie od tego przepisy Kodeksu wyborczego nie ograniczają możliwości wykonywania przez kandydujące w wyborach lub angażujące się w kampanię wyborczą osoby, pełniące funkcje publiczne, ich obowiązków związanych z pełnioną funkcją. Oczywiście, osoby takie muszą bardzo starannie oddzielać swoją aktywność związaną z pełnioną funkcją od działań podejmowanych w ramach kampanii wyborczej, aby nie dochodziło do wykorzystywania funkcji publicznej i dostępnych w związku z jej pełnieniem środków do prowadzenia agitacji wyborczej. Podkreślić jednak należy, że nie może być kwestionowane w trybie protestu wyborczego wykonywanie ustawowych zadań przez konstytucyjne organy państwa. Samo więc subiektywne przekonanie skarżącej o niedopuszczalności określonych działań nie stanowi wystarczającej podstawy do uznania, że oceniane negatywnie zdarzenia stanowią przestępstwo przeciwko wyborom lub że mają wpływ na przebieg głosowania

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.