

POSTANOWIENIE

Dnia 6 kwietnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi W. P. - pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego
Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 96/2020 z dnia 30 marca 2020 r.

w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
S. G.

przy udziale Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 6 kwietnia 2020 r.

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr 96/2020 z 30 marca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 304 § 4 w związku z art. 90 § 2, art. 296 i art. 303 § 1 pkt 3 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 i 1504; dalej: „k.wyb.”) oraz w związku z art. 127 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Konstytucja RP”), odmówiła rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. G. w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., z powodu niedołączenia do zgłoszenia wykazu co najmniej 100 000 obywateli popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP.

W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że na podstawie art. 7 Konstytucji RP oraz art. 160 § 1 pkt 1 i art. 304 § 2 k.wyb.,

zobowiązana jest do sprawdzenia prawidłowości każdego zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, w tym do ustalenia, czy zgłoszenie danej kandydatury poparte zostało wymaganymi w art. 127 ust. 3 Konstytucji RP podpisami co najmniej 100 000 obywateli, a w szczególności do zweryfikowania w taki sam sposób spełnienia wszelkich ustawowych warunków przez wszystkie komitety wyborcze, zgodnie z wynikającą z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP i art. 287 k.wyb. zasadą równości wyborów Prezydenta RP. Tym samym, w związku ze stwierdzeniem, że zgłoszenie z 24 marca 2020 r. dokonane przez W. P. - pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP S. G. - nie uzyskało wymaganego poparcia i upłynął już termin ustawowy na jego dokonanie, Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana była odmówić rejestracji tego kandydata. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, w obowiązującym stanie prawnym nie ma przy tym żadnych podstaw do odstąpienia od obowiązku ustalenia, czy spełniony został przez dany komitet wyborczy wymóg zebrania co najmniej 100 000 podpisów obywateli popierających zgłoszenie danego kandydata. Państwowa Komisja Wyborcza podniosła jednocześnie, że wprowadzenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (od 14 marca 2020 r.), a następnie stanu epidemii (od 20 marca 2020 r.), nie oznacza wstrzymania konieczności realizowania przez uprawnione do tego organy i podmioty uczestniczące w procesie wyborczym, w tym przez Państwową Komisję Wyborczą oraz przez komitety wyborcze, obowiązków wynikających z kalendarza wyborczego, stanowiącego załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu RP z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP (Dz.U. 2020, poz. 184).

W. P. – pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP S. G., 31 marca 2020 r. złożyła do Sądu Najwyższego skargę na uchwałę nr 96/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z 30 marca 2020 r., w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta RP S. G. w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., domagając się jej uchylenia i nakazania rejestracji kandydata.

Skarżąca, przytoczyła szereg informacji medialnych, w tym następującą wypowiedź sędziego Sądu Najwyższego (Rzecznika SN): „Zalóżmy, że te wybory

się odbędą, a później pan G., czy inny kandydat złoży protest do SN, że być może wygrały te wybory, ale nie mógł zebrać podpisów, bo nie wolno się było gromadzić. I jak teraz sąd będzie mógł powiedzieć, że to protest niezasadny? Wydaje się, że ten człowiek, niezależnie kto to będzie, będzie miał rację...”.

Skarżąca zarzuciła Państwowej Komisji Wyborczej lekceważenie aktualnej sytuacji związanej z „epidemią koronawirusa” oraz zaniechanie podjęcia w zaistniałych okolicznościach „próby zawieszenia” stosowania niektórych przepisów prawa regulujących wymogi formalne dotyczące zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP. Skarżąca podniosła, że z przyczyn obiektywnych, w związku z koniecznością przestrzegania restrykcyjnych wymagań higieniczno-sanitarnych w kontaktach międzyludzkich, pozyskanie przez pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego wymaganych prawnie co najmniej 100 000 podpisów osób popierających kandydaturę S. G. na Prezydenta RP, nie było w tym przypadku możliwe. W tej sytuacji, zdaniem Skarżącej, Państwowa Komisja Wyborcza powinna odstąpić od weryfikowania spełnienia wymogu zebrania 100 000 podpisów w celu skutecznego zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, a jeśli jej zdaniem, nie miałyby do tego podstaw prawnych, powinna wystąpić do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej (Sejmu RP, Rządu, Prezydenta RP) z wnioskiem o przesunięcie terminów wyborów, po uprzednim wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej lub stanu wyjątkowego. Skarżąca zaznaczyła przy tym, że Państwowa Komisja Wyborcza w obliczu epidemii ma obowiązek zmiany terminów wyborów oraz kalendarza wyborczego. Zdaniem Skarżącej, Państwowa Komisja Wyborcza, odmawiając rejestracji S. G. jako kandydata na Prezydenta RP naruszyła także art. 32. Konstytucji RP, w świetle którego wszyscy są równi wobec prawa oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie, uznając zarzuty za bezzasadne. Podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że w związku z niewykazaniem poparcia co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu RP, zgłoszenie S. G. nie spełnia wymogu art. 127 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 296, art. 303 § 1 pkt 3 i art. 304 § 2

pkt 3 k.wyb. Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza musiała odmówić zarejestrowania jego kandydatury w tegorocznych wyborach prezydenckich.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 127 ust. 3 Konstytucji RP kandydata na Prezydenta RP zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Wymóg zebrania co najmniej 100 000 podpisów obywateli popierających danego kandydata na Prezydenta RP został również kilkakrotnie powtórzony (w zmienionych nieco formułach) w przepisach Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 90 § 2 k.wyb. zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP musi być poparte podpisami co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP. Również art. 296 k.wyb. przewiduje, że kandydata na Prezydenta RP zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP. Zgłoszenie musi być poparte podpisami zgłaszających.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że wymóg zgłoszenia kandydatury przez 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP ma zagwarantować, iż do wyborów przystąpią kandydaci, którzy już na wstępnym etapie procedury wyborczej legitymują się istotnym poparciem elektoratu. Ma to zapobiec wysuwaniu kandydatur przypadkowych, pozbawionych jakiegokolwiek znaczenia politycznego (tak: B. Szczurowski [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, 2016, wyd. 1). Podkreśla się przy tym, że wymóg zebrania 100 000 podpisów popierających kandydata w wyborach prezydenckich jest wprawdzie najwyższy wśród wszystkich wyborów, ale wydaje się być odpowiedni, gdyż tę liczbę zbiera się w całym kraju (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2012, wyd. 2).

Procedurę zgłaszania kandydata na Prezydenta RP (w tym wymogi formalne takiego zgłoszenia) oraz tryb rejestracji kandydata na Prezydenta RP regulują odpowiednio art. 303 i 304 k.wyb.

Zgodnie z art. 303 § 1 k.wyb. zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy najpóźniej do godziny 24⁰⁰ w 45. dniu przed dniem wyborów. Zgłoszenie kandydata powinno przy tym zawierać między

innymi wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia, składając na wykazie własnoręczny podpis (art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb.).

Jeżeli zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP dokonano zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek go zarejestrować (art. 304 § 1 k.wyb.). Stosownie przy tym do treści art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. Państwowa Komisja Wyborcza, sprawdzając prawidłowość zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, zobowiązana jest badać m.in., czy zgłoszenie kandydatury poparło podpisami co najmniej 100 000 obywateli, zgodnie z art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb. Jeżeli zgłoszenie wykazuje wady, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie wzywa pełnomocnika wyborczego do usunięcia w terminie 3 dni wskazanych wad zgłoszenia. W przypadku nieusunięcia wad w terminie Państwowa Komisja Wyborcza postanawia o odmowie rejestracji kandydat (art. 304 § 4 k.wyb.).

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że na podstawie § 2 postanowienia Marszałka Sejmu RP z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP datę wyborów wyznaczono na niedzielę dnia 10 maja 2020 r., a to oznacza, że określony w kalendarzu wyborczym termin na dokonanie zgłoszenia kandydata na Prezydenta PR, określony w art. 303 § 1 zdanie pierwsze k.wyb., upłynął w dniu 26 marca 2020 r. o godz. 24⁰⁰.

Odnosząc powyższe uregulowania do okoliczności niniejszej sprawy, nie budzi wątpliwości, że pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta RP S. G., przedkładając 24 marca 2020 r. Państwowej Komisji Wyborczej zgłoszenie celem rejestracji S. G. jako kandydata na Prezydenta RP, dochował terminu, o którym mowa w art. 303 § 1 zdanie pierwsze k.wyb.

Niemniej, należy zgodzić się ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, że w realiach sprawy nie zostały spełnione wszystkie przesłanki umożliwiające zarejestrowanie S. G. jako kandydata na Prezydenta RP, a to wobec niezłączenia do ww. zgłoszenia wykazu podpisów co najmniej 100 000 obywateli popierających jego kandydaturę. Słusznie bowiem podniosła Państwowa Komisja

Wyborcza, że nawet przy uwzględnieniu, że wszystkie podpisy obywateli popierających kandydaturę S. G. w tegorocznych wyborach prezydenckich zostały złożone z zachowaniem wymagań formalnych przewidzianych Kodeksem wyborczym, zachodzą podstawy do stwierdzenia, że S. G. uzyskał poparcie zaledwie 1 165 obywateli. Taka bowiem łącznie liczba podpisów została złożona na listach poparcia, które zostały dołączone do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. G.. Zgodnie przy tym z art. 299 § 1 zdanie drugie k.wyb., podpisy te stanowią część wymaganej do zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP liczby 100 000 podpisów obywateli popierających kandydata.

Trafne jest również stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, że na moment wydania zaskarżonej uchwały, pomimo stwierdzenia przez Komisję, że liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie S. G. jako kandydata na Prezydenta RP jest mniejsza niż wymagana w Konstytucji RP, brak było podstaw do wzywania w trybie art. 304 § 4 k.wyb. pełnomocnika wyborczego Komitetu do uzupełnienia zgłoszenia w tym zakresie. Skoro bowiem w wyborach prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. termin zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP upłynął w dniu 26 marca 2020 r. o godz. 24⁰⁰, a Państwowa Komisja Wyborcza podjęła sporną uchwałę w dniu 30 marca 2020 r., w tej sytuacji kierowanie do pełnomocnika wyborczego Komitetu wezwania do usunięcia wady zgłoszenia w zakresie wymaganej liczby podpisów obywateli popierających kandydaturę S. G., było bezprzedmiotowe. Uzupełnienie brakujących podpisów przy zgłoszeniu jest bowiem co do zasady możliwe, ale tylko do godziny 24⁰⁰ 45. dnia przed dniem wyborów (w tym przypadku 26 marca 2020 r.). Podobne stanowisko zajął również Sąd Najwyższy w uzasadnieniach postanowień: z 12 września 2019 r., I NSW 72/19, oraz z 18 września 2019 r., I NSW 79/19. Orzeczenia te dotyczą wprawdzie zgłoszenia kandydata na senatora RP (którego można dokonać najpóźniej w 40. dniu przed dniem wyborów, a nie w 45. dniu - jak w przypadku wyborów Prezydenta RP), ale w zakresie analogicznej regulacji związanej z upływem terminu na zgłoszenie kandydata. Sąd Najwyższy uznał w nich mianowicie, że jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie kandydata na senatora jest mniejsza niż wymagana w Kodeksie, okręgowa komisja wyborcza wzywa osobę zgłaszającą kandydata do uzupełnienia wykazu podpisów, o ile nie upłynął termin na zgłaszanie kandydatów, tj. najpóźniej 40 dnia przed dniem wyborów.

Zdaniem Sądu Najwyższego, wbrew twierdzeniom Skarżącej, w aktualnym stanie prawnym nie ma przy tym podstaw normatywnych do zwolnienia Państwowej Komisji Wyborczej z obowiązku badania przy weryfikacji prawidłowości zgłoszenia

danego kandydata w wyborach prezydenckich, czy zgłoszenie to zostało poparte wymaganą ilością podpisów zgłaszających (co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP (wyrażającego zasadę praworządności) Państwowa Komisja Wyborcza, jako organ władzy publicznej, zobowiązana jest podejmować działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że działania podejmowane przez Państwową Komisję Wyborczą muszą mieć oparcie w przepisach prawa, a przy tym działania te mogą być podejmowane tylko na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa.

Należy również podkreślić, że wypowiedzi medialne sędziów Sądu Najwyższego nie mogą stanowić podstawy do uzasadniania skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej.

Wymóg zebrania co najmniej 100 000 podpisów obywateli popierających danego kandydata na Prezydenta RP ma rangę konstytucyjną (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). Przepis art. 127 ust. 3 Konstytucji RP jest sformułowany w sposób jednoznaczny i nie nasuwa żadnych wątpliwości interpretacyjnych, że bierne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich przysługuje kandydatowi, który zbierze przynajmniej 100 000 podpisów osób popierających jego kandydaturę. Artykuł 304 § 2 pkt 3 k.wyb. wprost zaś nakłada na Państwową Komisję Wyborczą prawny obowiązek weryfikacji prawidłowości zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP i badania, czy zgłoszenie to uzyskało poparcie co najmniej 100 000 obywateli. Aktualnie obowiązujące regulacje konstytucyjne i ustawowe dotyczące rejestracji kandydata na Prezydenta RP nie dopuszczają przy tym możliwości zarejestrowania przez Państwową Komisję Wyborczą kandydata, który uzyskałby poparcie poniżej tego progu.

Oczywiście ustawodawca może rozważyć, czy nie byłoby uzasadnione obniżenie wymogu dotyczącego ilości podpisów popierających daną kandydaturę na Prezydenta RP (co musiałoby się wiązać ze zmianą ustawy zasadniczej) choćby w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego, czy stanu epidemii. Do czasu jednak ewentualnej zmiany przepisów, Państwowa Komisja Wyborcza w świetle art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb., sprawdzając prawidłowość zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, bez żadnych wyjątków, zobowiązana jest weryfikować,

czy zgłoszenie kandydatury poparło podpisami co najmniej 100 000 obywateli. Każde zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP poddane jest przy tym tożsamej procedurze weryfikacyjnej, przewidzianej w art. 304 § 2 k.wyb. W tym też znaczeniu brak jest podstaw do zarzucania Państwowej Komisji Wyborczej naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że okoliczność wprowadzenia w marcu 2020 r. szczególnych wymagań higieniczno-sanitarnych w kontaktach międzyludzkich, w związku z zagrożeniem pandemią wirusa SARS-CoV-2, utrudniała (a niekiedy wręcz uniemożliwiała) zbieranie podpisów poparcia wszystkim komitetom wyborczym. Wszystkie komitety wyborcze wykonywały bowiem swoje czynności w tym zakresie według porządku tego samego kalendarza wyborczego.

Każdy z komitetów wyborczych (w tym komitet wyborczy S. G.) mógł swobodnie zbierać podpisy poparcia już od 5 lutego 2020 r., tj. od chwili ogłoszenia postanowienia w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP. Wówczas też każdy z komitetów wyborczych mógł w istocie w sposób niezakłócony szukać poparcia elektoratu. W tym okresie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie odnotowano bowiem jeszcze żadnego przypadku zakażenia wirusem SARS-CoV-2 (faktem powszechnie znanym jest, że pierwszy taki przypadek stwierdzono na terytorium Polski dopiero 4 marca 2020 r.).

Z obiektywnego punktu widzenia nie można zatem podzielić poglądu Skarżącej, że to wyłącznie z uwagi na stan zagrożenia epidemią wirusa SARS-CoV-2 niemożliwe było zebranie wymaganej liczby podpisów popierających kandydaturę S. G. w tegorocznych wyborach prezydenckich. Wniosek ten jest tym bardziej zasadny jeśli zważy się, że kilku pełnomocnikom wyborczym, pomimo wprowadzenia zaostrzonych rygorów bezpieczeństwa w związku z epidemią, udało się jednak zarejestrować swoich kandydatów w ustawowym terminie.

Nie można również zgodzić się ze Skarżącą, że Państwowa Komisja Wyborcza w obliczu stanu epidemii ma obowiązek „zmiany terminów wyborów oraz kalendarza wyborczego”. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu postanowienia z 23 marca 2020 r., I NSW 4/20, że terminy ustalone w kalendarzu wyborczym nie podlegają zawieszeniu ani wydłużeniu, czy przesunięciu, zaś Państwa Komisja

Wyborcza, nawet w sytuacjach nadzwyczajnych, nie ma kompetencji do „zmiany terminów wyborów oraz kalendarza wyborczego”. Państwowa Komisja Wyborcza, jako stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzenia wyborów oraz referendów, nie jest też właściwa do występowania do odpowiednich organów państwowych z wnioskiem o wprowadzenie jednego z konstytucyjnie opisanych stanów nadzwyczajnych. Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje również inicjatywa ustawodawcza (art. 118 Konstytucji RP).

W świetle powyższego Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie ma wątpliwości, że w związku z niedołączeniem do spornego zgłoszenia wymaganego prawnie wykazu co najmniej 100 000 obywateli popierających kandydaturę S. G., nie spełnia ono wymogu przewidzianego w art. 127 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 296, art. 303 § 1 pkt 3 i art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. W tej sytuacji, Państwowa Komisja Wyborcza miała pełne podstawy do odmowy zarejestrowania kandydatury S. G. w tegorocznych wyborach prezydenckich.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie wskazanych przepisów oraz art. 304 § 7 zdanie ostatnie *a contrario* k.wyb., Sąd Najwyższy oddalił skargę.