

Sygn. akt I NSW 12/20

POSTANOWIENIE

Dnia 6 kwietnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta L. S.

na uchwałę Nr (...)/2020 na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 marca 2020 r.,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

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

postanawia:

skargę oddalić.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...)/2020 z 30 marca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła odmówić rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. S. w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z powodu niedołączenia do zgłoszenia wykazu co najmniej 100.000 obywateli popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wskazano, że do zgłoszenia L. S. na kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej załączono 80.190 podpisów. Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do podniesionej we wniosku kwestii niemożności zebrania wymaganej liczby 100.000 podpisów obywateli, z uwagi na epidemię związaną z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, wskazała, że

wprowadzenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (od 14 marca 2020 r.), a następnie stanu epidemii (od 20 marca 2020 r.), nie oznaczało wstrzymania konieczności realizowania przez uprawnione do tego organy i podmioty uczestniczące w procesie wyborczym obowiązków wynikających z kalendarza wyborczego. Podkreślono, że sposób realizacji poszczególnych czynności w tym zakresie wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów Kodeksu wyborczego. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej nie istniały podstawy prawne do odstąpienia od konieczności doręczenia do zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wykazu co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zwrócono uwagę, że te same wymogi dotyczyły wszystkich komitetów wyborczych, zgodnie z wynikającą z art. 127 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 287 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) zasadą równości wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W związku ze stwierdzeniem, że zgłoszenie L. S. nie uzyskało wymaganego poparcia i upłynął ustawowy termin na dokonanie zgłoszenia, Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana była odmówić rejestracji tego kandydata.

W dniu 31 marca 2020 r. Pełnomocnik Wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej L. S. (dalej: Pełnomocnik Wyborczy, Skarżący) wniósł skargę na powyższą uchwałę zarówno drogą mailową, jak i za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej przez ePUAP (z podpisem elektronicznym przy użyciu profilu zaufanego). W piśmie zaskarżył ją w całości i wniósł o rejestrację L. S. jako kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jako podstawę wniesienia skargi podniesiono ograniczenie konstytucyjnej wolności poruszania się przez obywateli, w związku z ograniczeniami wynikającymi z rozporządzeń Ministra Zdrowia, dotyczącymi wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii. Zdaniem Pełnomocnika Wyborczego ograniczyło to L. S. możliwość zebrania wymaganych 100.000 podpisów. Zwrócono również uwagę na to, że z racji na uniemożliwienie wielu obywatelom poparcia dowolnego kandydata, przy jednoczesnym kontynuowaniu formalnego procesu wyborczego, nie był on powszechny i równie dostępny dla wszystkich. Według Pełnomocnika

Wyborczego rozporządzenie Ministra Zdrowia z 14 marca 2020 r. doprowadziło do skrócenia praktycznie o 12 dni terminu zbiórki podpisów poparcia dla kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, co oznaczało złamanie konstytucyjnych i kodeksowych terminów wyborczych. Zdaniem Skarżącego, gdyby nie doszło do skrócenia powyższego terminu, L. S. zebrałyby wymaganą ilość podpisów. Dodatkowo Pełnomocnik Wyborczy zarzucił, że Państwowa Komisja Wyborcza nie prowadziła akcji informacyjnej dotyczącej zbierania podpisów w kontekście obowiązywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), co utrudniło zbieranie podpisów.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2020 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: Przewodniczący PKW) ustosunkował się do powyższej skargi. W pierwszej kolejności podniósł, że skarga złożona e-mailem nie spełnia przepisanych prawem warunków pozwalających na jej merytoryczne rozpoznanie, a Państwowa Komisja Wyborcza nie ma wiedzy w jakiej jeszcze formie skarga wpłynęła do Sądu Najwyższego. Ustosunkowując się w sposób merytoryczny do podniesionych zarzutów, Przewodniczący PKW wyraził opinię, że są one w całości bezzasadne. W piśmie wskazano, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do rozstrzygnięcia w sprawach związanych z zarządzaniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i ustalaniem ich terminu. Nie jest też właściwa do zmiany terminu zarządzonych wyborów oraz kalendarza czynności wyborczych wynikających z przepisów Kodeksu wyborczego. Podniesiono, że nie istniały podstawy prawne do odstąpienia od konieczności dołączenia do zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wykazu co najmniej 100.000 obywateli popierających kandydata. Zdaniem Przewodniczącego PKW nie ma znaczenia liczba doręczonych podpisów, jeżeli nie złożono ich co najmniej 100.000. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma podstaw do rozstrzygnięcia powyższej kwestii na zasadzie uznaniowości, nie dysponuje ona bowiem prawem do określenia limitu liczby podpisów, który można byłoby uznać za spełnienie konstytucyjnego i kodeksowego warunku uzyskania wystarczającego poparcia obywateli dla

zgłoszenia kandydata. Każdorazowe niedotrzymanie wymogu uzyskania minimum 100.000 podpisów poparcia musiało skutkować zatem odmową rejestracji takiego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że wniesienie skargi, poprzez przesłanie jej pocztą elektroniczną (wiadomość e-mail) nie spełnia warunków formalnych do wniesienia pisma procesowego do sądu. W niniejszej sprawie skarga uprawnionego podmiotu została wniesiona do Sądu Najwyższego za pośrednictwem platformy ePUAP i została opatrzona ważnym podpisem elektronicznym. Zgodnie z przepisem art. 304 § 6 k.wyb., pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji kandydata. Skargę wnosi się w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia o odmowie rejestracji kandydata. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w postępowaniu nieprocesowym (art. 304 § 7 k.wyb.). Oznacza to, że skarga na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej musi spełniać wymogi określone w art. 511 k.p.c., a tym samym musi czynić zadość warunkom pisma procesowego, o których mowa w przepisie art. 126 k.p.c. Zgodnie z przepisem art. 126 § 5 k.p.c., pismo procesowe wniesione za pośrednictwem systemu teleinformatycznego opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. W odróżnieniu od protestu przeciwko ważności wyborów, który wnoszony jest „na piśmie do Sądu Najwyższego” (art. 321 § 1 k.wyb.), skarga na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji kandydata może być zatem wniesiona za pośrednictwem systemu teleinformatycznego ePUAP.

Odnosząc się do zarzutów Skarżącego, na wstępie należy podkreślić, że istotą rozpoznania skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest ustalenie czy w zakresie wydawania powyższego postanowienia nie doszło do naruszenia prawa przez Państwową Komisję Wyborczą, które mogło skutkować

niesłuszną odmową rejestracji prawidłowo zgłoszonego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Nie budzi wątpliwości, że ograniczenia w poruszaniu się przez obywateli w związku z wprowadzeniem na terenie kraju stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, mogły mieć wpływ na utrudnienie kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zebrania wymaganej liczby podpisów, jednakże Sąd Najwyższy rozpoznając niniejszą skargę jest uprawniony do badania sprawy wyłącznie w granicach naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wiążących ją przepisów, dotyczących organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotem skargi nie może być natomiast zarzut abstrakcyjnego naruszenia jakichkolwiek przepisów. Skarżący powinien wskazać, które z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Kodeksu wyborczego, dotyczących organizacji wyborów, zostały naruszone przez Państwową Komisję Wyborczą oraz jaki miało to wpływ na odmowę rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Główny zarzut podniesiony przez Pełnomocnika Wyborczego w skardze dotyczy ograniczeń w poruszaniu się, które wiązały się z wejściem w życie dwóch rozporządzeń Ministra Zdrowia (rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. poz. 433, oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. poz. 491). Zdaniem Skarżącego doprowadziło to do skrócenia realnego terminu na zbieranie podpisów, co naruszyło zarówno przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Kodeksu wyborczego. Ustosunkowując się do tego zarzutu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie jest tożsame z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, który wiąże się z ograniczeniami m.in. praw wyborczych. Ich cel i charakter jest inny. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych (Dz.U. 2019, poz. 1239), stan zagrożenia epidemicznego oznacza sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych (art. 2 pkt 23), natomiast stan epidemii to sytuacja

prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii (art. 2 pkt 22). Oba stany mają zatem na celu przede wszystkim zapewnienie ochrony wartości nadrzędnych, tj. życia, zdrowia i bezpieczeństwa sanitarnego obywateli. Z oczywistych względów wpływa to na jednoczesne ograniczenie korzystania z niektórych uprawnień obywatelskich (jak np. prawa do swobodnego poruszania się), przez co w dalszej kolejności może dojść (aczkolwiek wcale nie musi) do ograniczenia dalszych praw, w tym również praw wyborczych. Zaznaczyć jednak należy, że w niniejszej sprawie brak jest bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy wprowadzeniem powyższych stanów a następstwem, na które wskazuje Pełnomocnik Wyborczy. Co więcej, przedstawione przez Skarżącego wyliczenia, związane z potencjalną możliwością zdobycia 100.000 podpisów w przypadku braku wprowadzenia ograniczeń, mają wyłącznie charakter przypuszczenia, które nie zostało poparte żadnymi dowodami.

Po drugie, nawet przy hipotetycznym założeniu, że ograniczenia w poruszaniu się obywateli, wprowadzone na gruncie obu wskazanych rozporządzeń Ministra Zdrowia, doprowadziły do skutku, na jaki powołuje się Skarżący, nie sposób doszukać się w tym zakresie jakichkolwiek naruszeń ze strony Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z przepisem art. 160 § 1 pkt 1 k.wyb., do zadań Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z przeprowadzeniem wyborów należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Wobec tego może ona działać wyłącznie w granicach ustalonych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i Kodeks wyborczy – w tym również dotyczących limitów wymaganych podpisów poparcia dla kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz terminów zgłoszeń. Na marginesie trzeba zgodzić się z Przewodniczącym PKW, który podniósł, że nie sposób ustalić jaki limit podpisów byłby wystarczający w zaistniałej sytuacji. Co więcej, dopuszczenie przez Państwową Komisję Wyborczą możliwości obniżenia tego limitu do jakiegokolwiek cezurę poniżej 100.000 podpisów należałoby uznać za zachowanie sprzeczne z obowiązującym prawem.

W sytuacji braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, Państwowa Komisja Wyborcza nie może działać w sposób sprzeczny z prawem, nawet w sytuacji nietypowej, jaką jest stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Wskazać bowiem należy, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest organem, który posiada legitymację do wprowadzenia zmiany w powyższym zakresie – w ramach przewidzianej prawem ścieżki legislacyjnej, jak również nie odpowiada za decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego.

Podkreślić należy dodatkowo, że zarówno uregulowania związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, jak i zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zalicza się do kategorii prawa publicznego. Cechą charakterystyczną tego typu przepisów jest m.in. brak możliwości ich dowolnego modyfikowania w zależności od sytuacji i elastycznego kształtowania ich zgodnie z wolą stron. Oznacza to, że wymogi terminowe i ilościowe dotyczące wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą zostać zmienione poza oficjalną ścieżką przez podmiot do tego formalnie nieuprawniony.

Z przepisów nie wynika również obowiązek przeprowadzenia przez Państwową Komisję Wyborczą dodatkowej akcji informacyjnej dotyczącej zbierania podpisów w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej, związanej z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Działania takie można byłoby uznać ewentualnie za przejaw dobrej praktyki, lecz brak takiej aktywności nie stanowi naruszenia prawa w zakresie organizacji i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Analizując charakter stawianych przez Skarżącego zarzutów trzeba stwierdzić, że nie skutkują one *de facto* zaskarżeniem uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, lecz stanowią próbę wykazania niekonstytucyjności przepisów rozporządzeń związanych z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii. Nie mają one jednak żadnego związku z nieprawidłowym funkcjonowaniem Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście należy podkreślić, że Sąd Najwyższy nie jest właściwy do badania zgodności aktów prawnych z Konstytucją

Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż sprawy tego rodzaju należą do właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie przepisu art. 304 § 7 k.wyb. w zw. z art. 516 k.p.c. postanowił jak w sentencji.

Bezpieczeństwo prawne niniejszego rozstrzygnięcia jest zapewnione postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 2020 r. (Kpt 1/20), którym zostało wstrzymane stosowanie uchwały połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20). Oznacza to niedopuszczalność interpretacji przepisów zgodnie z wykładnią przyjętą w powołanej uchwale. Ponadto, z dniem 14 lutego 2020 r. uległ zmianie stan prawny i w konsekwencji, zgodnie z treścią art. 29 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

.....