

POSTANOWIENIE

Dnia 8 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu B. W.

przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 9 czerwca 2024 r.,

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 lipca 2024 r.,

na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam* zawiesza postępowanie w sprawie z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 oraz w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) w terminie tam zakreślonym.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 12 czerwca 2024 r. B. W. (dalej: „Skarżący”) wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r., podnosząc między innymi, że „[z]e względu na niemożność powołania się wobec obywateli na Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r. z uwagi na brak publikacji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej na zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej jego ogłoszenia, obywatele polscy są całkowicie pozbawieni prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce.”

Zarówno Prokurator Generalny (pismo z dnia 27 czerwca 2024 r.) jak i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w piśmie z dnia 1 lipca 2024 r. wnieśli o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (dalej w skrócie: „PE”) zostało unormowane w kilku aktach prawa unijnego. Zgodnie z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej w skrócie: „TUE”) „Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”. Również Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej normuje wybory do PE. W art. 20 ust. 2 lit. b przyznaje się obywatelom Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Artykuł 22 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 1, dalej w skrócie: „TFUE”) stanowi, że prawo to jest wykonywane na warunkach określonych dyrektywą, jednocześnie dopuszczając ustanowienie szczegółowych warunków. W art. 223 ust. 1 TFUE przewiduje z kolei, że PE opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą lub zgodnie z zasadami

wspólnymi we wszystkich państwach członkowskich UE. Wybory do PE są uregulowane także w Akcie dotyczącym wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/10 ze zm., dalej w skrócie w skrócie: „Akt”). Artykuł 8 Aktu stanowi, że procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym, w zakresie nieuregulowanym w tym akcie.

Zasady ogólne wnoszenia protestów wyborczych oraz szczególne dotyczące wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.; dalej w skrócie: „k.wyb.”).

Stosownie do art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2). Stosownie do § 2 przytoczonego przepisu, protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Ponadto zgodnie z § 3 art. 82 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do PE, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Z kolei, o czym stanowi art. 241 § 1 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Na mocy art. 336 k.wyb. do protestów

wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246.

Zgodnie z art. 242 § 1 zd. 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę z wniesionego protestu w postępowaniu nieprocesowym.

Przenosząc powyższe rozważania prawne na grunt rozpatrywanej sprawy Sąd Najwyższy stwierdza, że dla dokonania prawidłowej wykładni przepisu art. 336 k.wyb., konieczne jest zwrócenie uwagi na zamieszczone tam słowo „odpowiednio”, które powinno wywierać istotny wpływ na kierunek przyjętej w rozpatrywanej sprawie wykładni i pociąga za sobą szereg istotnych konsekwencji.

Po pierwsze - nie ulega też wątpliwości, że użyte w treści art. 336 k. wyb. słowo „odpowiednio” zakłada pełne poszanowanie przez procedurę krajową podstawowych zasad prawa unijnego.

Po drugie – wykładnia przepisów postępowania dotyczącego protestów wyborczych, jak i same postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE mają charakter odmienny od postępowania w przedmiocie protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP. Kwestia postępowania w przedmiocie oceny przestrzegania podstawowych zasad unijnego porządku prawnego w kontekście prawidłowości wyborów organów unijnych, a także wszelkich procedur temu towarzyszących pozostaje w obszarze kompetencji orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i może być potencjalnie przedmiotem procedury odesłania prejudycjalnego przewidzianej w art. 267 TFUE (por. M. Rulka, *Prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Glosa do wyroku TS z dnia 6 października 2015 r., C-650/13*, EPS 2016, nr 4, s. 34,35).

Po trzecie – przyjęta w trakcie tychże postępowań wykładnia przepisów prawa krajowego - w ocenie Sądu Najwyższego - powinna być wykładnią prounijną.

Po czwarte – orzekanie przez Sąd Najwyższy w sprawie protestów wyborczych i w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE stanowi akt stosowania prawa unijnego, nawet jeśli odbywa się na podstawie przepisów krajowych, które wydane zostały w zakresie określonym poprzez zwrot użyty *in fine* art. 8 Aktu, to jest „w zakresie nieuregulowanym w tym akcie”.

Po piąte – jeżeli w sprawie protestów wyborczych i w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE orzeka sąd, to z uwagi na fakt stosowania przez tenże sąd prawa unijnego, musi on spełniać kryteria sądu bezstronnego i niezawisłego w rozumieniu prawa unijnego.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE– Państwa Członkowskie zapewniają na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podejmują w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Realizacji celów Unii służyć ma system sądowniczy, na który składa się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądy państw członkowskich. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii na całym jej obszarze wymaga ścisłej współpracy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów państw członkowskich. Jej ramy wyznacza procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która, ustanawiając dialog między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami Państw Członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż każdy sąd krajowy, w tym Sąd Najwyższy, działający w ramach swojej właściwości, ma jako organ państwa członkowskiego obowiązek, zgodnie z zasadą współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować w całości podlegające bezpośredniemu stosowaniu prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek.

Obowiązek ten nie ustaje - sam z siebie - nawet z chwilą opuszczenia przez Państwo Członkowskie Unii Europejskiej, a jego konsekwencją jest, w sytuacji ryzyka poważnego naruszenia prawa unijnego, obowiązek zawieszenia przez sąd krajowy postępowania (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2024 r., C-516/22).

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16 podkreślono, że zgodnie z art. 19 TUE, do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii [zob. podobnie opinia 1/09 (porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68, opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., pkt 175; a także wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, pkt 33]. W szczególności kluczowym elementem tak ukształtowanego systemu sądowego jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika z tego, że w systemie sądowym Unii Europejskiej nie może istnieć i funkcjonować sąd, który mógłby stosować prawo unijne, nie mogąc zadawać pytań prejudycjalnych.

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 potwierdzono, że Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3), nie jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a orzeczenia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są obarczone wadą procesową. Stwierdzona wada procesowa pozbawia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do udzielenia merytorycznej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne przedłożone przez tak ukształtowany Sąd. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z powołaniem na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zwrócił nadto uwagę na fundamentalne znaczenie i wrażliwy charakter spraw należących do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w tym protestów wyborczych i protestów

związanych z przeprowadzeniem referendum, innych spraw z zakresu prawa publicznego (pkt 52,66).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), stwierdził systemowe naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wyznaczył termin na jego usunięcie. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonej wady procesowej jest przede wszystkim wydanie orzeczenia przez sąd ukształtowany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa działającej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3).

Mając na względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a nadto ustrojowy charakter instytucji pytań prejudycjalnych i jej fundamentalne znaczenie dla całego systemu prawnego Unii Europejskiej (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16), Sąd Najwyższy uznał, że zawieszenie postępowania jest właściwą drogą do uniknięcia poważnego naruszenia prawa, ponieważ w polskim systemie konstytucyjnym tylko ustawodawca może usunąć stwierdzoną wadę procesową.

Zawieszenie postępowania z urzędu, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam* w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., w zw. z art. 242 § 1 zd. 1 k.wyb. i art. 336 k.wyb., okazało się zatem konieczne do czasu usunięcia stwierdzonej wady procesowej.

[SOP]

(r.g.)