

Sygn. akt I NSW 3815/20

POSTANOWIENIE

Dnia 29 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego D.G.

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 29 lipca 2020 r.,

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pan D.G. pismem z dnia 20 lipca 2020 r. (data wpływu do Sądu Najwyższego) wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko wyborowi A.D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W proteście zarzucił naruszenie art. 289 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) w związku z art. 128 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W konkluzji wniósł o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność dokonanego w dniu 12 lipca 2020 r. wyboru Prezydenta RP.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy (a także pełnomocnikowi Komitetu Wyborczego), przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 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 w niej nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Kodeks wyborczy.

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 zarzutu wnoszącego protest przeprowadzenia wyborów w sposób niekonstytucyjny wskazać należy, że zarzuty dotyczące konstytucyjności przyjętych unormowań ustawowych nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. Jak już wskazywał wielokrotnie w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy, 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 któregokolwiek z możliwych do podniesienia

uchybień, określonych w zamkniętym katalogu wyznaczonym treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.

Kolejny zarzut wnoszącego protest dotyczy 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., 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 o szczególnych zasadach organizacji wyborów 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 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 odnoszą się one 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 zagadnienia 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 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 bezwzględny. 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 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 zupełności wypełnia znamiona nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym.

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