

POSTANOWIENIE

Dnia 12 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Siwek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Marcin Łochowski

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S.G.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (...)/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r.

w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S.A.G. w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., po rozpoznaniu w dniu 12 czerwca 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr (...)/2020 z 10 czerwca 2020 r. postanowiła odmówić rejestracji kandydata na Prezydenta RP S. G. w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. z powodu niedołączenia do zgłoszenia wykazu co najmniej 100.000 obywateli popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP.

W uzasadnieniu wskazano, że w dniu 5 czerwca 2020 r. W. P. - pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. G., dokonała zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP S. G., jednak do zgłoszenia nie dołączyła wykazu podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej popierających tego kandydata. Do zgłoszenia dołączono pismo pełnomocnika wyborczego, w którym wniosła o odstąpienie przez Państwową Komisję Wyborczą od wymogu złożenia 100.000 podpisów poparcia z uzasadnieniem, że nie da się ich zebrać w ciągu kilku dni.

Uchwałą nr (...)/2020 z 8 czerwca 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza wezwała pełnomocnika wyborczego do usunięcia wady, tj. doręczenia wymaganego wykazu podpisów obywateli popierających kandydata S. G., najpóźniej do dnia 10 czerwca 2020 r. do godz. 16.15, a więc do czasu upływu terminu do dokonania zgłoszeń kandydatów na Prezydenta RP. Uchwała ta została podana do publicznej wiadomości w dniu 8 czerwca 2020 r. W związku z upływem terminu wyznaczonego do usunięcia wskazanej wyżej wady, Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała o odmowie przyjęcia zgłoszenia kandydata w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.

Na uchwałę tę w ustawowym terminie skargę wniosła pełnomocnik Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G. Uchwale zarzucono „złamanie wielu norm prawnych Konstytucji, Kodeksu wyborczego, Kodeksu postępowania administracyjnego, oparcie się na ustawie sprzecznej z Konstytucją oraz zlekceważenie absolutnie wyjątkowego stanu faktycznego sprawy bez próby przełożenia go na ewentualną możliwość zawieszenia stosowania niektórych przepisów dotyczących wymogów formalnych dotyczących rejestracji kandydata na Prezydenta RP, w tym przypadku S. G.”.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że został złożony wniosek o wyłączenie wszystkich członków Państwowej Komisji Wyborczej od orzekania w przedmiocie uchwały dotyczącej ewentualnej odmowy rejestracji S. G. jako kandydata na Prezydenta RP. Podjęcie uchwały bez wcześniejszego rozpoznania tego wniosku, zdaniem skarżącej, powoduje nieważność uchwały z mocy prawa, gdyż została ona wydana przez organ nieuprawniony.

Nadto, w skardze wskazano na wadliwe postępowanie Państwowej Komisji Wyborczej, która nie zaproponowała Marszałkowi Sejmu kalendarza wyborczego, ale bezprawnie go opublikowała, a w kalendarzu tym było jedynie kilka dni na zebranie 100.000 podpisów poparcia, co zdaniem skarżącej jest niezgodne z Konstytucją, gdzie przewiduje się ok. 60 dni na zebranie podpisów poparcia, w

tym na rejestrację komitetu wyborczego. Wskazano również na utrudnienia związane z prowadzeniem agitacji wyborczej, jak również z czynnościami technicznymi związanymi ze zbieraniem podpisów. Zaznaczono przy tym, że zabieg polegający na niedołączeniu podpisów przy zgłoszeniu kandydata był zabiegiem celowym, obliczonym na uzyskanie kilku dni więcej na ich zgromadzenie, poprzez wykorzystanie instytucji wezwania do usunięcia braków. Pomimo tego, czas do usunięcia wad został przez Państwową Komisję Wyborczą bezprawnie skrócony z 3 dni, kiedy Komitet Wyborczy mógłby zbierać podpisy faktycznie do 12 czerwca 2020 r., do dwóch dni, gdyż wyznaczony Komitetowi termin upływał w dniu 10 czerwca 2020 r. o godz. 16.15. Poza tym, w uzasadnieniu skargi podniesiono, że w wyborach określonych na dzień 10 maja 2020 r. komitety na swoją działalność dysponowały czasem od dnia ich ogłoszenia, tj. od 5 lutego 2020 r., a więc nieporównanie dłuższym niż obecnie, co zdaniem skarżącej, zważywszy na trwanie pandemii powinno skutkować zarejestrowaniem kandydatów z taką liczbą głosów poparcia, jaką udało im się zebrać. Według wyliczenia zawartego w uzasadnieniu skargi, uwzględniającego proporcjonalnie skrócony czas na zebranie podpisów, powinno ich wystarczyć 13.333. Nadto, władza powinna uregulować zasady zbierania podpisów, skoro uregulowała zasady pracy w określonych miejscach w związku z panującą pandemią. Skarżąca wskazała również, że Państwowa Komisja Wyborcza nie działa na podstawie i w granicach prawa, czego wymaga art. 7 Konstytucji RP, a uwzględniając tę regulację należałoby proces wyborczy przeprowadzić od początku, zaś głosowanie w wyborach powinno odbywać się wyłącznie w sposób tradycyjny, a nie mieszany, tj. bezpośredni i korespondencyjny, gdyż zmiany w tym zakresie wprowadzono w sposób wadliwy, gdyż w okresie 6 miesięcy przed wyborami. W uzasadnieniu skargi podkreślano również, że skoro zgodnie z postanowieniem z 23 marca 2020 r., sygn. akt I NSW 4/20 nie było możliwe zbieranie 1.000 podpisów, to tym bardziej w sytuacji rozwinięcia się pandemii nie było możliwe zbieranie ich w ilości 100 000. Wskazano zarazem, że odstąpienie od zbierania podpisów było świadomym zabiegiem kandydata na Prezydenta RP S. G., wynikającym z analizy sytuacji na całym świecie.

W konkluzji pełnomocnik Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G. wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały i nakazanie rejestracji tego kandydata.

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Analiza treści zaskarżonej uchwały, jej uzasadnienia oraz przebiegu postępowania w związku z wnioskiem pełnomocnika Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G. o zarejestrowanie tego kandydata, wbrew wywodom skargi, nie prowadzi do wniosku o podnoszonych naruszeniach prawa, w związku z czym nie mogło dojść do uchylenia zaskarżonej uchwały, czego skutkiem byłoby zarejestrowanie tego kandydata.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w postępowaniu przed Państwową Komisją Wyborczą nie doszło do naruszenia prawa w sposób, jaki przedstawia skarżąca. Nie został rozpoznany wniosek o wyłączenie członków Państwowej Komisji Wyborczej, jednak w żadnym razie nie można uznać tego za naruszenie prawa, choćby z tego powodu, że Kodeks wyborczy nie przewiduje procedury, którą chciała uruchomić pełnomocnik i nie przewiduje również instytucji wyłączenia członka Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z art. 1 pkt 2 k.wyb., ustawa ta określa m.in. zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzenie oraz warunki ważności wyborów Prezydenta RP. Właściwość i skład Państwowej Komisji Wyborczej, kompetencje oraz zasady jej działania uregulowane są w sposób kompleksowy w rozdziale 2 Kodeksu wyborczego, gdzie nie wskazano na możliwość prowadzenia postępowania o wyłączenie jej członków, a tym samym także na organ, który byłby właściwy do rozpoznania takiego wniosku. Nie ma także w tym zakresie odesłania do sugerowanych w uzasadnieniu skargi przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Z tych względów wnioski o wyłączenie, jaki został złożony w toku postępowania o zarejestrowanie kandydata na Prezydenta RP S. G. nie mógł uzyskać biegu i nie mogły być co do niego

podjęte żadne czynności – nie przewiduje takich obowiązujące prawo. Odnośnie do treści postanowienia Sądu Najwyższego z 23 marca 2020 r., I NSW 4/20, czy też cytowanych w skardze wypowiedzi dotyczących kwestii ilości zebranych podpisów należy podkreślić, że rolą Państwowej Komisji Wyborczej jest udział w przewidzianych w obowiązującym ustawodawstwie czynnościach wyborczych na zasadach określonych w stosownych regulacjach. Organ ten, działający w oparciu o odpowiednie regulacje prawne, nie ma kompetencji do modyfikacji tych regulacji w żadnym zakresie, także w kierunku oczekiwanym przez pełnomocnika Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta RP S. G., tzn. dokonania rejestracji kandydata pomimo braku wymaganej liczby podpisów poparcia.

Pozostałe zarzuty, jakie zostały zawarte w skardze także nie mogą być uznane za zasadne, co dotyczy przede wszystkim zarzutu naruszenia przepisów rangi konstytucyjnej. Wbrew wywodom skarżącej, Państwowej Komisji Wyborczej nie można skutecznie zarzucić działania z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, gdyż wszystkie czynności, jakie podjęła znajdują odpowiednie umocowanie zarówno w ustawie zasadniczej, jak i ustawach zwykłych. Zwraca uwagę zresztą fakt, że skarżąca powołuje się na wynikającą z Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa, a także nawet na art. 127 ust. 3 ustawy zasadniczej, według którego kandydata na Prezydenta RP zgłasza co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Jednocześnie pełnomocnik wskazuje na faktyczną niemożność zebrania podpisów poparcia kandydata S. G., a nawet, co istotne - na brak zamiaru zebrania tych podpisów. W tym stanie rzeczy oczywiste jest, że w świetle podnoszonych w skardze okoliczności, nie sposób podzielić stanowiska o nierównym traktowaniu, jak również o niestosowaniu Konstytucji RP przez Państwową Komisję Wyborczą, skoro organ ten zarejestrował kandydatów zgłoszonych przez inne komitety wyborcze, które sprostały wymaganiom art. 127 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 296 k.wyb. Należy podkreślić, że wymóg zebrania podpisów poparcia dla kandydata na Prezydenta RP w liczbie 100.000 jest wymogiem rangi konstytucyjnej, czego skutkiem jest to, że tylko przepis tej samej rangi mógłby liczbę tę obniżyć. Przepisu takiego jednak nie ma. W tej sytuacji można stwierdzić, że Państwowa Komisja Wyborcza naruszyłaby obowiązujące prawo ale wówczas, gdyby zarejestrowała kandydata na Prezydenta RP, który nie

zebrałby wymaganej, wskazanej wcześniej liczby podpisów poparcia. W szczególności nie ma podstaw normatywnych do ustalenia ilościowego wymogu podpisów poparcia wyliczonego w skardze, gdyż po prostu żaden akt prawny nie przewiduje tego rodzaju sposobu określania liczby podpisów wymaganych – jest ona liczbą określoną w sposób bezwzględny.

Równość wobec prawa w obecnej sytuacji w kontekście okoliczności podniesionych w skardze polega na tym, że wszystkie komitety wyborcze oraz wszyscy kandydaci na urząd Prezydenta RP mają takie same warunki udziału w wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. i tym warunkom służą zarówno przepisy Kodeksu wyborczego, jak i ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979) – dalej: ustawa z 2 czerwca 2020 r. Już sam fakt wprowadzenia tej formy głosowania urzeczywistnia zasadę równości wobec prawa, gdyż zapewnia możliwość oddania głosu osobom, które w aktualnej sytuacji związanej z zagrożeniem epidemiologicznym po prostu obawiałyby się głosować w lokalu wyborczym, nie wspominając już o osobach, dla których ten sposób głosowania jest dużo bardziej odpowiedni, choćby z powodów stanu zdrowia, czy ograniczeń w poruszaniu się. W żadnym więc razie nie można uznać, co zostało wyeksponowane w skardze, że głosowanie może odbywać się jedynie w lokalu wyborczym. O sposobach oddania głosu decyduje ustawodawca, zaś warunki przewidziane w ustawie z 2 czerwca 2020 r. nie naruszają wymogów określonych w art. 127 ust.1 Konstytucji RP.

Uwzględniając powyższe nie można zgodzić się z twierdzeniem, że doszło do naruszenia przepisów prawa w toku postępowania w przedmiocie zarejestrowania kandydata na Prezydenta RP S. G.. W tym zakresie relacja do sytuacji związanej z wyborami zarządzonymi na 10 maja 2020 r. została określona w art. 14 ustawy z 2 czerwca 2020 r. Z jednej strony ustawa ta przewiduje możliwość ponownego zgłoszenia kandydata, który już został zarejestrowany przez Państwową Komisję Wyborczą w wyborach Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie (a więc w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r.), z drugiej zaś gwarantuje możliwość utworzenia komitetu wyborczego oraz zgłoszenia i

rejestracji kandydata na zasadach przewidzianych w Kodeksie wyborczym (art. 14 ust. 7 ustawy z 2 czerwca 2020 r.). W świetle tych przepisów nie może być wątpliwości, że głosowanie zarządzone na dzień 28 czerwca 2020 r. stanowi kontynuację już rozpoczętego procesu wyborczego, w którym pierwotnie przewidziano jako termin głosowania dzień 10 maja 2020 r. Kontynuacja ta zakłada jednak możliwość utworzenia komitetów wyborczych, które nie były zarejestrowane na wcześniejszy etap, jak również zgłoszenie i zarejestrowanie kandydatów na Prezydenta RP, którzy również nie byli zarejestrowani według pierwotnie określonej daty głosowania.

Kandydat S. G. nie mógł skorzystać z możliwości ponownego zgłoszenia, o którym mowa w art. 14 ust. 5 ustawy z 2 czerwca 2020 r. ze względu na fakt, że nie został zarejestrowany w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r. Nie można w tym zakresie wywodzić o nierówności kandydatów wobec prawa – kandydaci, których skutecznie zgłoszono i zarejestrowano, a przecież tacy są, nie zostali pozbawieni możliwości uczestnictwa w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r., a wystarczającym aktem zapewniającym ich uznanie za kandydatów zarejestrowanych jest ponowne zgłoszenie o minimalnych wymogach proceduralnych (art. 14 ust. 5 i 6 ustawy z 2 czerwca 2020 r.). Kandydat, który nie został zarejestrowany w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r. nie może korzystać z dobrodziejstwa tych przepisów, gdyż właśnie taka sytuacja mogłaby wskazywać na naruszenie zasady równości – część komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP miałaby inny, dłuższy termin na zbieranie podpisów poparcia. Z tego względu zgłoszenie kandydata w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. może odbywać się także na zasadach przewidzianych w Kodeksie wyborczym, co zakłada konieczność utworzenia zarówno komitetu wyborczego, jak i zgłoszenia kandydata w myśl art. 303 i n. k.wyb.

Państwowa Komisja Wyborcza nie naruszyła przepisów tej ustawy w toku postępowania zakończonego zaskarżoną uchwałą. Skoro zgłoszenie kandydata S. G. nie zostało połączone z przewidzianym w art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb. przedstawieniem w tym zgłoszeniu wykazu obywateli popierających zgłoszenie, zawierający czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia, wraz z

własnoręcznym podpisem, Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek zastosować art. 304 § 4 k.wyb, gdyż brak przedstawienia podpisów poparcia musiał być uznany za wadę zgłoszenia. Trzeba przy tym zauważyć, że z treści skargi wynika, że pełnomocnikowi był znany tryb wezwania do usunięcia wady, gdyż nawet został on uwzględniony w planach zbierania podpisów w trakcie wezwania (s. 3 skargi), co z kolei wskazuje na pewną niekonsekwencję zważywszy na także podkreślony w skardze brak zamiaru zbierania podpisów poparcia w ogóle (s. 9 skargi).

Nie ulega wątpliwości, że termin przewidziany w art. 304 § 4 k.wyb. ma charakter ustawowy, a w toku postępowania będącego przedmiotem niniejszej kontroli nie został zastosowany, skoro pełnomocnik Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. G. została wezwana do usunięcia wady do dnia 10 czerwca 2020 r. do godz. 16.15, podczas gdy podanie do publicznej wiadomości uchwały wzywającej do usunięcia wady miało miejsce 8 czerwca 2020 r. Należy jednak odnotować, że w art. 15 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 2 czerwca 2020 r. wskazano, że terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych Kodeksie wyborczym nie stosuje się, co dotyczy m.in. terminu z art. 304 § 4 k.wyb. Nie można zatem stwierdzić, by to Państwowa Komisja Wyborcza poprzez naruszenie prawa ograniczyła pełnomocnikowi możliwości zbierania podpisów. Trudno zresztą uznać treść wskazanego przepisu za konkretne ograniczenie w sytuacji, kiedy zaniechanie zbierania podpisów poparcia było świadomą decyzją kandydata S. G. (s. 9-10 skargi). Zastosowanie przez Państwową Komisję Wyborczą art. 304 § 4 k.wyb. przy określonym w niniejszym postępowaniu terminie należy zatem uznać zarówno za legalne, jak i konieczne zważywszy na pozostałe czynności kalendarza wyborczego.

Nie sposób zgodzić się z pełnomocnikiem w zakresie oceny regulacji prawnych dotyczących wyborów zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. Przykłady z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jakie zostały powołane w skardze nie są bowiem adekwatne do procesu wyborczego, jaki obecnie trwa. Odpowiedni stan nadzwyczajny spośród wymienionych w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP nie został wprowadzony, co dopiero uniemożliwiłoby zmiany w prawie wyborczym, a nadto zmiany wprowadzone ustawą z 2 czerwca 2020 r. nie

ograniczyły wyborcom nieskrępowanego udziału w wyborach prezydenckich, gdyż wprowadzenie głosowania korespondencyjnego ma właśnie taki udział zapewnić. Z drugiej strony, w zakresie biernego prawa wyborczego, zasady wynikające z art. 14 ust. 1 i 5 oraz ust. 7 ustawy z 2 czerwca 2020 r. mają na celu zapewnienie skuteczności czynności wyborczych dokonanych w związku z wyborami, które nie odbyły się, z pozostawieniem uprawnień komitetom wyborczym i kandydatom na urząd Prezydenta RP, jakie wynikają z Kodeksu wyborczego. W praktyce okazało się także, że uprawnienia wynikające z Kodeksu wyborczego związane z tworzeniem komitetu wyborczego oraz zgłoszeniem kandydata na Prezydenta RP, połączone przecież ze zgromadzeniem odpowiedniej liczby podpisów, nie jest iluzoryczne, skoro doszło zarówno do rejestracji nowego komitetu, jak również zgłoszenia nowego kandydata.

Z tych względów i w oparciu o powołane przepisy Sąd Najwyższy orzekł jak w części dyspozytywnej postanowienia.