

POSTANOWIENIE

Dnia 28 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego W.M. przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i

2) Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.,

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. W. M. wystąpił z protestem wyborczym przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarzucając naruszenie:

1. art. 129 ust. 2 Konstytucji RP poprzez skrócenie terminu składania protestów wyborczych do 3 dni. Wprowadzenie powyższego terminu nastąpiło ustawą 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., poz. 979) która – podobnie jak ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych jest ustawą specjalną, podjętą na skutek pandemii. Regulacja ta narusza zasadę prawa do sądu poprzez nadmierne skrócenie czasu złożenia protestu, wykluczając możliwość właściwego jego przygotowania, w opozycji do regulacji wydłużających terminy dla czynności procesowych w okresie pandemii, wprowadzonych innymi ustawami szczególnymi. Ponadto regulacja ta narusza zasadę prawidłowej legislacji poprzez jej wprowadzenie wbrew regułom konstytucyjnym i w pospiesznym trybie, bez wymaganych prawem konsultacji. Skrócenie tego terminu uchybia także przepisom regulującym tryb wprowadzania stanu nadzwyczajnego, który „wbrew art. 228 ust. 1 Konstytucji RP został wprowadzony tymi ustawami.”;

2. art. 128 ust. 2 Konstytucji, art. 289 § 1 i 2 oraz art. 292 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684) z uwagi na wydanie przez Marszałka Sejmu postanowienia o zarządzeniu wyborów Prezydenta RP na dzień 28 czerwca 2020 r. bez podstawy prawnej; oraz wadliwość uchwały Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) z 10 maja 2020 r. stwierdzającej brak możliwości głosowania oraz równoznaczność tej sytuacji w skutkach z art. 293 § 3 k.wyb. PKW nie miała ku temu podstaw prawnych, a w konsekwencji nie została otwarta droga do wyznaczenia terminu nowych wyborów. Zarządzenie wyborów i dalsze tego konsekwencje, w tym ostateczny wybór Prezydenta RP, były zatem nielegalne. W sytuacji ukształtowanej po 10 maja 2020 r. jedyną możliwością wyznaczenia nowych wyborów było opróżnienie stanowiska albo upływ kadencji Prezydenta RP.

3. ciszy wyborczej, gdyż po godzinie 21 w dniu 12 lipca 2020 r., mimo kontynuowania głosowania w niektórych komisjach obwodowych, podawano do publicznej wiadomości sondaże wyborcze, „co jest powszechnie wiadome w przekazów medialnych, a co mogło wpłynąć na wynik głosowania.”

Prokurator Generalny oraz Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) przedstawiając swoje stanowisko w przedmiocie protestu, wniesli o pozostawienie go bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie, które zostały określone w przepisach ogólnych art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej: k.wyb.) oraz w przepisach szczególnych art. 321-324 k.wyb i art. 15 ust. 2 ustawy 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. poz. 979, dalej: u.wyb.2020).

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Protest W. M. nie spełnia wymogów formalnych wynikających z art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., ponieważ podniesione przez niego zarzuty nie mieszczą się w dyspozycji art. 82 § 1 k.wyb., tym samym nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego.

Wnoszący protest w pierwszej kolejności zakwestionował tryb uchwalania ustawy 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., poz. 979, dalej: u.wyb.2020) oraz przyjęty w tej ustawie 3-dniowy termin na wnoszenie protestów przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 15 ust. 2 u.wyb.2020). Na tym tle wnoszący protest sformułował zarzut naruszenia „zasady prawa do sądu” oraz naruszenia art. 228 ust. 1 Konstytucji, poprzez wprowadzenie regulacji prawnych odpowiadających stanowi nadzwyczajnemu. Powyższe zarzuty odnoszą się

do zasad prawidłowej legislacji oraz zgodności uchwalanych ustaw z Konstytucją, które mogą być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w toku postępowania kontrolnego inicjowanego przez podmioty wskazane w art. 191 Konstytucji RP, w szczególności Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich. Postępowanie takie nie może być inicjowane w sprawach z protestów wyborczych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

Na marginesie wskazać należy, że 3-dniowy termin na wnoszenie protestów wyborczych w wyborach prezydenckich obowiązywał również przed wprowadzeniem Kodeksu wyborczego, tj. przed 2011 r. W wyborach parlamentarnych aktualnie obowiązuje natomiast 7-dniowy termin na wniesienie protestu wyborczego. Terminy prawa wyborczego mają charakter szczególny, odnoszą się wyłącznie do procedury ukształtowanej w Kodeksie wyborczym, związanej z przeprowadzeniem wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, organów samorządu terytorialnego oraz wyboru Prezydenta RP. Terminy te nie mają związku aksjologicznego z terminami określonymi w przepisach regulujących przebieg postępowania przed sądami powszechnymi w sprawach rozpoznawanych w toku postępowań cywilnych, karnych czy też przed sądami administracyjnymi. W ocenie Sądu Najwyższego, skrócenie terminu do wniesienia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta RP, nie skutkuje pozbawieniem prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC, która nie obejmuje spraw publicznoprawnych. Procedura kontroli prawidłowego przebiegu wyboru Prezydenta RP przebiega dwuetapowo. W pierwszym etapie Sąd Najwyższy bada wszystkie zgłoszone przez obywateli nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik wyborów. Następnie, na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej oraz wszystkich rozpoznanych protestów wyborczych, Sąd Najwyższy podejmuje uchwałę w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP. Wyborcy nie są uczestnikami postępowania w przedmiocie stwierdzenia ważności wyboru

Prezydenta RP. Wyborcy, działając we wspólnym interesie, dla dobra Rzeczypospolitej Polskiej, zgłaszają potencjalne nieprawidłowości ściśle związane z przebiegiem głosowania, ustaleniem wyników głosowania lub mających wpływ na wynik wyborów, które są poddawane ocenie przez Sąd Najwyższy. Nieprawidłowości te dotyczą wyłącznie krótkiego okresu związanego z samym procesem głosowania. Wobec powyższego termin przewidziany na zgłoszenie dostrzeżonych przez obywateli ww. nieprawidłowości nie pozbawia ich możliwości wniesienia protestu i – wbrew twierdzeniom wnoszącego protest – nie jest nieadekwatny do przedmiotu skargi.

Sąd Najwyższy uznał za niedopuszczalny także zarzut wadliwego wyznaczenia daty wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., który nie może stanowić podstawy protestu wyborczego. Zarzut ten nie mieści się w granicach wyznaczonych dla tego środka prawnego w Konstytucji oraz ustawach. Jak wskazano powyżej, podstawą przysługującego wyborcy prawa do wniesienia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta jest art. 129 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że protest można zgłosić przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz, że można to uczynić na zasadach określonych w ustawie. Analizując treść art. 129 ust. 2 Konstytucji należy zauważyć, że ustrojodawca nie uczynił materią protestu kwestii przeprowadzania wyborów a jedynie okoliczności ważności wyboru, w szczególności mające wpływ na prawidłowy przebieg głosowania, ustalania jego wyniku lub mające wpływ na jego wynik. Te trzy kategorie, choć odnoszące się – co do zasady – do tego samego aktu wyborczego, ujmowane są na poziomie konstytucyjnym odrębnie, o czym świadczy chociażby brzmienie art. 127 ust. 7 Konstytucji, zgodnie z którym zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa. Każdy etap związany z wyborem Prezydenta RP jest szczegółowo uregulowany przez ustawodawcę, także przez wskazanie stosownych środków prawnych, mających na celu zapewnienie ich prawidłowego przebiegu. Ustawodawca określił procedurę zaskarżania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w Kodeksie wyborczym, zgodnie z którym wyborcy nie przysługuje prawo do ich zaskarżenia. Przedmiotem protestu wyborczego nie może być zatem uchwała PKW z 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku

możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotem protestu wyborczego nie mogą być zdarzenia związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów, które mogą zostać poddane kontroli sądowej na innym etapie, a co znajduje potwierdzenie w art. 322 § 2 k.wyb., zgodnie z którym Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Przyznane wyborcy prawo zgłoszenia protestu może się zatem odnosić jedynie do tych elementów procedury wyborczej, które dotyczą samego wyboru Prezydenta RP. Tak wyznaczone granice protestu wynikają wprost z faktycznych możliwości kontroli przez obywateli przebiegu wyboru Prezydenta oraz realizacji czynnego prawa wyborczego. Jego podstawy nie mogą być zatem interpretowane w taki sposób, aby zamiast konstytucyjnej gwarancji dotyczącej realizowania jednego z praw obywatelskich, protest stał się w praktyce uniwersalnym środkiem prawnym do weryfikacji wszelkich działań dotyczących wyborów, podejmowanych przez upoważnione do tego organy władzy publicznej.

Kwestionowane w punkcie trzecim protestu naruszenie zakazu prowadzenia agitacji wyborczej, do jakiego miało dochodzić „w niektórych komisjach obwodowych” po godzinie 21 w dniu 12 lipca 2020 r. również nie zasługuje na rozważenie przez Sąd Najwyższy. Skarżący stwierdził, że takie zdarzenia miały miejsce oraz, że mogły wpływać na wynik głosowania, co – jak wskazywał – „jest powszechnie wiadome z przekazów medialnych”. Nie ulega wątpliwości, że głosowanie zakończyło się o godz. 21:00. Jeżeli wyborca wszedł do lokalu wyborczego przed godz. 21:00 i nie udało mu się oddać głosu przed tą godziną, to Komisja Wyborcza miała obowiązek umożliwić mu oddanie głosu. Warunkiem było wejście do lokalu wyborczego przed godz. 21:00. Fakt posiadania przy sobie przez wyborców urządzeń z dostępem do mediów, nie mógł skutkować pozbawieniem ich prawa do głosowania. Wnoszący protest nie przedstawił natomiast żadnych dowodów na to, że w konkretnych lokalach wyborczych miała miejsce niedozwolona agitacja polegająca na podaniu do publicznej wiadomości wstępnych wyników sondażowych. Wnoszący protest jest zobowiązany do przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty (art. 321 § 3 k.wyb.)

umożliwiających Sądowi Najwyższemu stwierdzenie, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie wypełnia znamiona przestępstwa przeciwko wyborom określonego w Kodeksie karnym albo narusza przepisy k.wyb. dotyczące głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 25 października 2011 r., III SW 22/11; 10 lipca 2019 r., I NSW 34/19; 6 listopada 2019 r. I NSW 98/19; 20 lipca 2020 r., I NSW 76/20). Protestująca nie przedstawił ani nie wskazał żadnych dowodów, na podstawie których opierał zarzut niedozwolonej agitacji w dniu wyborów.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 322 § 1 w zw. z art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 oraz na podstawie art. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.wyb.2020, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji postanowienia.