

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestów wyborczych T. Ł. K., A. K. i K. K.
przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych 31 lipca 2020 r.,

pozostawia protesty bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

I.

T.Ł.K., A.K. i K.K. (dalej: Wnoszący protesty) 14 lipca 2020 r. wnieśli protesty przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) z powodu naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) oraz Marszałka Sejmu przepisów ustrojowych i przepisów Kodeksu wyborczego poprzez zarządzenie wyborów i przeprowadzenie procedury wyborczej w terminie niekonstytucyjnym, w okresie, w którym odbyć się nie powinny.

Zdaniem Wnoszących protesty, zgodnie z wykładnią zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), mającej moc zasady prawnej wynikającej z ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego,

mówiącej o tym, że zmian w prawie wyborczym nie można dokonać w okresie pół roku przed wyborami, należałoby przyjąć – dla zabezpieczenia i nadania funkcji gwarancyjnej oraz mocy wiążącej ww. zasadzie – że głosowanie przeprowadzone szybciej niż po upływie pół roku od chwili wprowadzenia zmian w prawie wyborczym, nie stanowi wyborów w rozumieniu Konstytucji RP i nie może rodzić skutków prawnych.

Wnoszący protesty zaznaczyli, że ich zdaniem wymienione okoliczności miały wpływ na przebieg i wynik głosowania oraz wynik wyborów, gdyż wybory w rozumieniu Konstytucji RP nie odbyły się. Ponadto wniesli o stwierdzenie przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru Prezydenta RP.

II.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że protesty nie spełniają wymogów formalnych i powinny pozostać bez dalszego biegu.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wniesione protesty wyborcze należy pozostawić bez dalszego biegu, gdyż sformułowane zarzuty nie mieszczą się w zakresie i granicach protestu wyborczego, określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb).

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo wniesienia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie. W przypadku wyborów, których dotyczy protest, jest to ww. ustawa z 2 czerwca 2020 r. (u.wyb.2020). Ustawa ta określa zasady i tryb organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych w czerwcu 2020 r., w związku z ogłoszonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.wyb.2020, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez PKW.

Według art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Postępowanie z protestu wyborczego ma więc na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19).

Z kolei art. 321 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Stosownie do art. 322 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 321 k.wyb. Przepis ten odsyła do treści całego art. 321 k.wyb., a zatem do wszystkich jego jednostek redakcyjnych, czyli również do przytoczonego § 3 (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15).

Wobec powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że wniesiony protest nie spełnia wymogów formalnych umożliwiających jego merytoryczne rozpatrzenie (art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.), gdyż m.in. nie sformułowano w nim zarzutu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, ani naruszenia konkretnych przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów. W ocenie Sądu Najwyższego protest wykracza więc poza ustawowy przedmiot i granice protestu zakreślone w art. 82 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 8 listopada 2005 r., III SW 145/05; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19).

Z uwagi na treść art. 82 § 1 k.wyb. i art. 322 § 1 k.wyb. pociągającą za sobą konieczność wyraźnego sformułowania zarzutów naruszenia konkretnych przepisów, ograniczenie kognicji Sądu Najwyższego w sprawie z protestu wyborczego i związanie Sądu zarzutami sformułowanymi w proteście, jak również

ze względu na treść art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, który nie zawiera choćby ogólnej regulacji dotyczącej podstaw wniesienia protestu, a jedynie upoważnienie do ich określenia dla ustawodawcy zwykłego, nie jest dopuszczalny zarzut naruszenia Konstytucji RP bez wskazania wypływającego z niego przepisu Kodeksu wyborczego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lipca 2010 r., III SW 94/10).

W ocenie Sąd Najwyższego niedopuszczalne jest kwestionowanie regulacji ustawowych w trybie protestu wyborczego, a do tego sprowadzał się zarzut dotyczący zarządzenia przez Marszałek Sejmu wyborów w niekonstytucyjnym terminie. Zarządzenie to zostało bowiem wydane m.in. na podstawie ww. ustawy z 2 czerwca 2020 (u.wyb.2020). Na marginesie należy przy tym zauważyć, że dokonując wykładni art. 2 Konstytucji RP w kontekście terminów zmian prawa wyborczego, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r., K 31/06 zauważył, że mogą zaistnieć „nadzwyczajne okoliczności o charakterze obiektywnym”, kiedy wskazany okres sześciu miesięcy ciszy legislacyjnej przed wyborami, czyli zakazu dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym na sześć miesięcy przed wyborami, może być skrócony (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06, pkt 6.5, s. 30 uzasadnienia). Za taką okoliczność może zostać uznana pandemia wywołana wirusem SARS-CoV-2 wraz z jej licznymi wielopłaszczyznowymi konsekwencjami.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie zauważa, że orzekając w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP i ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 82 § 1 k.wyb., w tym zarzuty nieobjęte skutecznie protestami wyborczymi, rzutowały na ważność wyboru. Ze względu na wagę zarzutu dotyczącego terminu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r., sięgającego podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, wypowiedź Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP jest uzasadniona. Tym bardziej dlatego, że wybory prezydenckie w 2020 r. przeprowadzone zostały w trybie nieprzewidzianym wyraźnie w Konstytucji RP, a ich ostateczna ocena wymagać będzie ważenia wartości konstytucyjnych z uwzględnieniem okoliczności takich, jak pandemia wirusa SARS-CoV-2

i ogłoszony stan epidemii oraz konsensus polityczny na przeprowadzanie wyborów po tym, jak nie odbyły się one w terminie pierwotnie wskazanym przez Marszałka Sejmu. Ocenie Sądu Najwyższego podlega w tej procedurze cały długi proces wyborczy i całokształt czynności wyborczych.

W związku z powyższym zwrócić należy uwagę na to, że postępowanie przed Sądem Najwyższym w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP jest dwuetapowe. Mądrością pokoleń prawników, sięgającą okresu międzywojennego, zostało tak skonstruowane przez ustawodawcę, aby w pierwszym jego etapie – polegającym na rozpatrywaniu protestów wyborczych – skoncentrować się na rozpoznaniu protestów wnoszonych przez wyborców dotyczących ochrony ich czynnego prawa wyborczego oraz przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych (art. 82 § 5 k.wyb.). Rozpoznając te protesty Sąd Najwyższy wydaje opinię, czy są one zasadne i czy miały wpływ na wynik wyborów (nie na wynik głosowania).

W drugim etapie Sąd Najwyższy – na podstawie sprawozdania PKW oraz opinii Sądu Najwyższego wyrażonych w postanowieniach w sprawach z protestów wyborczych, w składzie całej izby, orzeka w przedmiocie ważności wyborów. Jak wskazano, zakres okoliczności branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy w toku badania ważności wyboru Prezydenta RP przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie jest inny niż w postępowaniu wszczętym wniesieniem protestu wyborczego. W postępowaniu wszczętym wniesieniem protestu wyborczego nie podlegają badaniu wszelkie możliwe naruszenia prawa dokonane przez kogokolwiek od chwili ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do chwili ogłoszenia uchwały PKW o wyniku wyborów, ale te, które mają wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lipca 2010 r., III SW 94/10). Natomiast przy ocenie ważności wyboru Prezydenta RP badany jest całokształt czynności wyborczych (zob. np. B. Szczurowski, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, nb. 11; P. Czarny, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, pkt 4).

Z tego względu, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.