

Sygn. akt I NSW 3804/20

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestu wyborczego R. 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 31 lipca 2020 r.,

postanawia:

1) w zakresie zarzutów wskazanych w pkt. I-szym *tiret* 2 i 5 protest uznaje za niezasadny;

2) w pozostałym zakresie protest pozostawia bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. (data nadania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) wyborca R.G. (dalej: wnoszący protest) wniósł protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarzucając przeprowadzenie wyborów Prezydenta w terminie innym, aniżeli termin konstytucyjny, określony w zarządzeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 roku na dzień 10 maja 2020 roku, co stanowi naruszenie art. 128 § 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a co umożliwiło uczestniczenie w procedurze wyborczej kandydata niezgłoszonego i niezarejestrowanego

w procedurze wyborczej zainicjowanej zarządzeniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 roku - R.T.. Ponadto zarzucił udział w procedurze wyborczej kandydata niezgłoszonego w terminie, a także możliwość zaistnienia przestępstwa określonego w art. 248 pkt 1 i pkt 2 Kodeksu karnego, w postaci dopisania do listy osób kandydujących nowego kandydata, w sytuacji braku możliwości prawnych w tym zakresie, a w szczególności podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r., którą wnoszący protest uznaje za bezpodstawną, a która stała się podstawą do późniejszego uchwalenia ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979, dalej: u.wyb.2020) i w efekcie, kontynuowania procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP - R.T.. Ponadto wnoszący protest podniósł zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie zasad zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP oraz podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r., nie znajdujące ani podstawy prawnej, ani faktycznej, która spowodowała kontynuację procedur wyborczych przez Marszałka Sejmu podczas gdy sytuacja taka może mieć miejsce jedynie w enumeratywnie, ściśle zakreślonych przypadkach, związanych z brakiem minimalnej liczby kandydatów. Jak podniesiono w proteście, naruszenia te miały mieć oczywisty, negatywny wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy należało uznać za bezzasadny w zakresie zarzutów wskazanych w pkt. I-szym *tiret* 3 i 5. W pozostałym zakresie protest podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu – jako niedopuszczalny.

1. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 82 § 4 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej może wnieść „wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie w jednym z obwodów głosowania”. Składający protest wyborczy musi zatem wskazać, w którym

z obwodów głosowania było umieszczone jego nazwisko w dniu wyborów, co jest warunkiem przeprowadzenia przez Sąd Najwyższy rozpoznający protest wyborczy weryfikacji, czy składający protest posiada legitymację do jego wniesienia w rozumieniu przepisów Kodeksu wyborczego regulujących tę kwestię. Trzeba powiedzieć, że nie jest to nadmiernie wymagający warunek, tym bardziej że – z reguły – protest wyborczy wnosi wyborca, który bądź to głosował, bądź też podjął czynności zmierzające do realizacji czynnego prawa wyborczego i oddania głosu, co nie byłoby możliwe bez uprzedniego ustalenia przezeń w której obwodowej komisji wyborczej został wpisany do spisu wyborców i gdzie może zrealizować czynne prawo wyborcze. Tym samym każdy wyborca bez trudu może wskazać dane dotyczące właściwego obwodu głosowania, w którym prowadzony był spis zawierający jego nazwisko w dniu wyborów. Gdyby wyborca nie chciał korzystać z czynnego prawa wyborczego i zrezygnował z wykonywania tego prawa w danych wyborach, to – w świetle zasady tajności wyborów – nie mogłoby w wymiarze formalnym oznaczać utraty prawa do wniesienia protestu wyborczego. Wyborca nadal korzysta z prawa do wniesienia protestu wyborczego, jednak musi się postarać o informację co do tego, w którym spisie (w którym obwodzie głosowania) figurowało jego/jej nazwisko w dniu wyborów i wskazać we wnoszonym przez siebie proteście wyborczym, że figuruje w spisie, o którym mowa w przepisie art. 82 § 4 k.wyb. Tymczasem wnoszący protest nie wskazał jednak, w spisie którego z obwodów głosowania (na terytorium kraju, bądź za granicą) figurowało jego nazwisko w dniu wyborów. Przemawiałoby to za pozostawieniem wniesionego przezeń protestu wyborczego bez dalszego biegu w związku z niewykazaniem, że wniosła go osoba uprawniona w rozumieniu przepisu art. 82 § 4 k.wyb. (art. 322 § 1 k.wyb.). Nie można uznać, iżby wskazanie samego tylko adresu na proteście wyborczym umożliwiała dokonanie jakichkolwiek ustaleń odnoszących się do tego, czy przesłanka warunkująca legitymację do wniesienia protestu wyborczego, o której mowa w przepisie art. 82 § 4 k.wyb. była spełniona.

Należy niewątpliwie uznać, że od wymogu wskazania w treści protestu wyborczego spisu wyborców, w którym zostało ujęte nazwisko składającego protest w dniu wyborów muszą istnieć racjonalne wyjątki, podyktowane możliwością

wystąpienia w praktyce szczególnych układów faktycznych, w których kwestionowanym przez wyborcę uchybieniem jest właśnie samo nieuwzględnienie w spisie wyborców. Jeśli bowiem przedmiotem protestu wyborczego jest właśnie to, że jego autor (z jakiegokolwiek przyczyny) nie znajdował się w żadnym spisie w dniu wyborów (i jednocześnie nie mógł skorzystać ze środka prawnego przewidzianego w przepisie art. 37 § 1 k.wyb.), to wymaganie od niego, by wskazał spis w którym figuruje (art. 82 § 4 k.wyb.), byłoby całkowicie nieracjonalne. Zamykałoby to bowiem drogę do sądowej kontroli wadliwości polegającej na pominięciu danego wyborcy w jakimkolwiek spisie wyborców w obwodach głosowania prowadzonych na terenie kraju bądź za granicą (*circulus vitiosus*). Z tego też względu Sąd Najwyższy uznał, że usunięcie wyborcy ze spisu wyborców w celu pozbawienia go możliwości złożenia protestu wyborczego nie zamyka drogi do złożenia tego protestu.

Z analizy rozpoznawanego przez Sąd Najwyższy protestu wyborczego wynika jednak, że jego autor bynajmniej nie podnosi okoliczności nieumieszczenia jego nazwiska w którymś ze spisów wyborców. Już tylko z tego powodu protest wyborczy należałoby pozostawić bez dalszego biegu, wobec niewywiązania się przez wnoszącego protest wyborczy z obowiązku wskazania spisu wyborców, w którym jego nazwisko figurowało w dniu wyborów. Zważywszy jednak na to, że protesty wyborcze wnoszone są – w pewnym zakresie przynajmniej – również w celu ochrony interesu publicznego wyrażającego się w zagwarantowaniu prawidłowego przebiegu wyborów, że protesty wyborcze wnoszone są z reguły (tak jak zapewne w niniejszym przypadku) przez obywateli bez korzystania z pomocy prawnej profesjonalnych prawników Sąd Najwyższy uznał, że ewidentna nieumiejętność sporządzenia pisma procesowego odpowiadającego wymogom przewidzianym przez Kodeks wyborczy skutkująca elementarną wadą konstrukcyjną protestu wyborczego w tym zakresie nie powinna – mimo wszystko – rzutować negatywnie na prawo do rozpoznania wnoszonego przez obywatela protestu wyborczego i prowadzić do jego pozostawienia bez dalszego biegu.

2. Odnosząc się w pierwszej kolejności do wyartykułowanego w pkt. I-szym *tiret* 3 zarzutu popełnienia czynu stypizowanego alternatywnie jako występki z art. 248 pkt 1 lub 2 k.k., trzeba podkreślić, że - zważywszy na dwa fundamentalne

elementy struktury przestępstwa, ściśle zdefiniowane przez ustawę karną (czyn człowieka, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary - kwestii pozostałych elementów struktury przestępstwa, tj. bezprawności, zawinienia oraz karygodności nie ma potrzeby rozważać w tym miejscu) podanie przez wnoszącego protest opisu nie konkretyzującego czynu zabronionego w sposób skorelowany z fundamentalnymi zasadami odpowiedzialności karnej. Kanonem współczesnego prawa karnego (nigdy niekwestionowanym przez orzecznictwo najwyższej instancji sądowej) jest bowiem oparcie odpowiedzialności za przestępstwo na fundamencie indywidualizacji odpowiedzialności, co jest z kolei ściśle powiązane ze skonkretyzowanym zachowaniem przypisanym określone (indywidualizowanemu) sprawcy. Nie ma dobrych powodów ku temu, by akurat na gruncie przepisu art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. (który w sposób całkowicie jednoznaczny wiąże podstawę protestu wyborczego z centralną figurą normatywną prawa karnego – przestępstwem) odstępować od tego klasycznego (i mającego oparcie w tekście ustawy karnej) sposobu rozumienia przestępstwa jako skonkretyzowanego zachowania indywiduizowanego sprawcy. Przyjęcie odmiennego stanowiska, tj. ewentualne uznanie, że na użytek Kodeksu wyborczego przestępstwem miałoby być bliżej niesprecyzowane zachowanie bliżej niezindywidualizowanych osób byłoby tożsame – z pozbawionym jakichkolwiek podstaw normatywnych – przyzwoleniem na funkcjonowanie w systemie prawnym dwóch, diametralnie różnych sposobów rozumienia pojęcia przestępstwa.

Biorąc pod uwagę powyżej scharakteryzowane wymogi odnoszące się do protestu wyborczego bazującego na zarzutach osnutych na tezie popełnienia przestępstwa – należało uznać zarzut oznaczony jako pkt I-szy *tiret* 3-cie protestu za oscylujący na granicy dopuszczalności. Autor protestu wyborczego ograniczył się bowiem do wskazania (*petitum* protestu), że zaistniała „możliwość przestępstwa określonego w art. 248 pkt 1 i pkt 2 Kodeksu karnego, w postaci dopisania do listy osób kandydujących nowego kandydata, w sytuacji braku możliwości prawnych w tym zakresie, a w szczególności podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą bezpodstawnej uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r., która stała się podstawą do późniejszego uchwalenia u.wyb. 2020 i – w efekcie – kontynuowania procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia

5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP – R.T.”. Skarżący nie wskazuje jednak na to konkretnie kto, kiedy i w jakim czasie „dopisał do listy osób kandydujących nowego kandydata” (czy – jeśli odwołać się do znamion typu czynu zabronionego stypizowanego w pkt. 2 art. 248 k.k. – użył podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących) w sposób odpowiadający czynnościom sprawczym występków określonych w przepisie art. 248 pkt 1 i 2 k.k. Wnoszący protest nie przedstawił też ani nie wskazał jakichkolwiek dowodów przestępstwa popełnionego przez (bliżej nieokreślonych) sprawców. Tymczasem wskazanie przez wnoszącego protest wyborczy osoby (osób), która albo sporządziła listę kandydujących wpisując nań osoby nieuprawnione (czasu, miejsca i innych okoliczności tego czynu), albo użyła podstępu (tj. wprowadziła inną osobę w błąd) celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydatów (także ze wskazaniem czasu, miejsca i innych okoliczności tego czynu) warunkowało skuteczność protestu bazującego na zarzucie popełnienia przestępstwa określonego w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego.

Niezależnie od tego, niektóre elementy uznane w proteście wyborczym za czyn (zachowanie) z samej swojej natury nie mogą być uznane za zachowanie podlegające wartościowaniu przez pryzmat przepisów ustawy karnej. Konstytucyjna zasada wolności słowa sprawia, że na płaszczyźnie pozaprocesowej wnoszący protest wyborczy może twierdzić, że przestępstwem jest sam proces ustawodawczy (jak to ujęto w *petitum* protestu wyborczego: „...późniejsze uchwalenie [ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.] i w efekcie, kontynuowanie procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP – R.T.”). Okoliczności te jednak w niczym nie zmieniają faktu, że polskie prawo karne nie wypracowało do chwili obecnej jakiegokolwiek formuły odpowiedzialności karnej za uchwalenie przez Sejm określonej treści ustawy. Należy w tym kontekście odnotować normatywną przeszkodę w pociągnięciu posłów do odpowiedzialności za działalność ustawodawczą w postaci immunitetu materialnego, obejmującego wykonywanie mandatu, w tym wykonywanie istoty tego mandatu, którą niewątpliwie stanowi udział w pracach legislacyjnych i w

głosowaniach Sejmowych (por. w tym zakresie także wyraźnie ujęte ograniczenie ewentualnej odpowiedzialności posłów przed Trybunałem Stanu: wyłącznie do kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, art. 198 ust. 2 Konstytucji RP). Zresztą nawet gdyby ustawodawca wprowadził tego typu penalizację (co leży wyłącznie w sferze rozważań *de lege ferenda*), to i tak dopuszczalność wnoszenia protestów wyborczych została ograniczona wyłącznie do sytuacji związanych z popełnieniem jednego z przestępstw stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego, a nie do hipotetycznego czynu polegającego na „przestępczym” uchwaleniu ustawy.

Jeżeli zaś chodzi o zaprezentowane w proteście wyborczym rozumowanie akcentujące udział Państwowej Komisji Wyborczej w dopuszczeniu się czynu zabronionego, zgodnie z którym doszło do przestępstwa określonego w art. 248 pkt 1 i pkt 2 Kodeksu karnego „w postaci dopisania do listy osób kandydujących nowego kandydata, w sytuacji braku możliwości prawnych w tym zakresie, a w szczególności podjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą bezpodstawnej uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r., która stała się podstawą do późniejszego uchwalenia u.wyb. 2020 i – w efekcie – kontynuowania procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. i w jej ramach zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP – R.T.”, to należy stwierdzić, co następuje.

Wnoszący protest może formułować dowolne, wielokrotnie złożone sekwencje wskazujące na przyczynowość wskazanych przez siebie zdarzeń. Może to czynić nawet w oderwaniu od brzmienia ustawy karnej. Zaprezentowanie takiego ciągu przyczynowo-skutkowego ma jednak w postępowaniu wywołanym wzniesieniem protestu wyborczego walor czysto publicystyczny. Nie przedstawia sobą najmniejszej wartości prawnokarnej. W pełni bowiem ignoruje strukturę normatywną przepisu art. 248 pkt 1 i 2 k.k. Forsowanie w treści protestu wyborczego wielokrotnie złożonej sekwencji przyczynowo-skutkowej mającej rzekomo stanowić przestępstwo nie zmienia w niczym faktu, że ustawodawca przyjął inne znamiona występku (konkretnych zachowań sprawcy) stypizowanych w przepisie art. 248 pkt 1 i 2 k.k. Po raz wtóry należy zatem przypomnieć wnoszącemu protest, że w tych przepisach mowa jest o sporządzeniu listy

kandydujących przez wpisanie na nią osób nieuprawnionych (pkt 1 art. 248 k.k.) albo na użyciu podstępu nakierowanego na osiągnięcie celu w postaci nieprawidłowego sporządzenia listy kandydatów (pkt 2 art. 248 k.k.). Jest rzeczą oczywistą już *prima facie* i niewymagającą pogłębionej znajomości prawa oraz orientacji w arkanach jego wykładni, że podejmując uchwałę nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza nie sporządzała żadnej listy kandydujących w rozumieniu przepisu art. 248 pkt 1 k.k. (por. treść uchwały). Co się zaś tyczy występkę stypizowanego w przepisie art. 248 pkt 2 k.k., to wnoszący protest nie tylko nie przedstawił żadnych dowodów jego popełnienia, ale – przede wszystkim – nie podjął jakiejkolwiek próby wykazania w treści uzasadnienia protestu wyborczego, na czym konkretnie miałyby polegać podstęp zastosowany przez Państwową Komisję Wyborczą (*scilicet* przez większość jej poszczególnych członków głosujących za uchwałą), mający za cel nieprawidłowe sporządzenie listy kandydujących, kto był adresatem tego podstępu i czy sposób działania sprawców mógł w ogóle przynieść zamierzony przez nich rezultat przestępny (tj. ewentualne wprowadzenie tych adresatów czy adresata w błąd). Przypomnieć należy rzecz bezdyskusyjną: występek stypizowany w przepisie art. 248 pkt 2 k.k. może być popełniony jedynie w zamiarze bezpośrednim (kierunkowe działanie potencjalnego sprawcy obliczone na osiągnięcie, zamierzonego przezeń oraz przez jego współsprawców, celu przestępnego). Zatem jeżeli popełnienie tego przestępstwa miałyby być podstawą osnowy skutecznego zarzutu protestu wyborczego, to autor takiego zarzutu musiałby udowodnić umyślne działanie członków Państwowej Komisji Wyborczej polegające na zachowaniu nakierowanym na wprowadzenie w błąd określonych podmiotów i ewentualną możliwość osiągnięcia celu zabronionego (przestępnego), o którym mowa w przepisie art. 248 pkt 2 k.k.

Nie da się wykluczyć, że autor protestu uważa, że utworzenie łańcucha określonych zdarzeń (wydanie uchwały przez Państwową Komisję Wyborczą, uchwalenie aktu normatywnego o randze ustawy itd.) tworzy nową rzeczywistość ontyczną. Nawet gdyby tak miało być, to taki swoisty „łańcuch zdarzeń” nie staje się jeszcze przestępstwem na mocy umieszczenia go w piśmie zatytułowanym jako protest wyborczy. Kodeks karny przyjmuje dość wąską optykę normatywną przestępstwa, którego „możliwość popełnienia” zarzuca się w proteście wyborczym:

ustawodawca penalizuje bardzo precyzyjnie ujęte zachowania, w sposób ścisły stypizowane w pkt. 1 i 2 art. 248 k.k. Lektura uzasadnienia protestu wyborczego dowodzi, że jego autora zdecydowanie bardziej zajmuje zagadnienie analizy zaszłości o charakterze polityczno-legislacyjnym nieodpowiadającej znamionom strony przedmiotowej jakiegokolwiek przestępstwa. Mniej zaś pociąga wnoszącego protest wyborczy prowadzenie dość przyziemnej i żmudnej, ale za to kluczowej z punktu widzenia skuteczności zarzutu protestu wyborczego nawiązującego do zachowań odpowiadających znamionom z art. 248 pkt 1 i 2 k.k. argumentacji opartej na konkretnych dowodach umożliwiających ustalenie konkretnych czynów (zachowań zindywidualizowanych sprawców) odpowiadających znamionom czynności sprawczych występku z Rozdziału XXXI Kodeksu karnego. Niestety, to właśnie ta żmudna i przyziemna argumentacja jest warunkiem *sine qua non* wniesienia skutecznego protestu wyborczego nawiązującego do podstaw prawnokarnych tego środka prawnego. Dość powiedzieć, że formułując zarzut dopuszczenia się występu, który może być popełniony tylko umyślnie i to w zamiarze bezpośrednim (art. 248 pkt 2 k.k.), wnoszący protest nie wskazuje żadnego zindywidualizowanego sprawcy tego występu i nie przedstawia żadnego dowodu mogącego świadczyć o tym, że sprawca ten obejmując swoją świadomością cały czyn chciał go popełnić (art. 9 § 1 k.k.), tj. zamierzał swoim zachowaniem wprowadzić kogoś w błąd.

Podsumowując rozważania odnoszące się do zarzutu protestu wyborczego nawiązującego do popełnienia przestępstw stypizowanych w art. 248 pkt 1 i 2 k.k. należy stwierdzić, że – po pierwsze – wnoszący protest wprowadzie formalnie inwokuje w proteście rzekome popełnienie tego występu (wstępku), ale zabieg taki stanowi dla niego wyłącznie dogodny pretekst do zaprezentowania analizy prowadzonej całkowicie obok lub poza przepisami obowiązującego Kodeksu karnego. Po drugie, diachronia legislacyjno-polityczna przedstawiona w proteście wyborczym stała się w ujęciu wnoszącego protest wyborczy surogatem rzetelnego wyводу odnoszącego się do prawnokarnej płaszczyzny protestu wyborczego, tj. wskazania i udowodnienia zindywidualizowanych sprawców oraz ich czynu(-ów) oraz skonkretyzowanego czasem, sposobu i zamiaru działania sprawców występku z art. 248 pkt 1 i 2 k.k.

Z powyższych racji, protest wyborczy w zakresie zarzutu sprecyzowanego w pkt. I-szym *tiret* 3 protestu wyborczego należało uznać za sytuujący się na pograniczu niedopuszczalności i oczywistej niezasadności (art. 322 § 1 zd. pierwsze w zw. z art. 321 § 3 k.wyb.).

3. Nieco odmiennie przedstawia się kwestia zarzutu sformułowanego w pkt I-szym *tiret* 5 protestu wyborczego. Zarzut ten odpowiada granicom przedmiotowym protestu wyborczego. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że organ (tj. Państwowa Komisja Wyborcza), który miał się dopuścić naruszenia polegającego na podjęciu uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r. jest organem wyborczym, o którym mowa w przepisie art. 82 § 2 k.wyb. Po drugie, choć wnoszący protest wyborczy nie konkretyzuje w *petitum* tego, do naruszenia jakich przepisów miało dojść, to jednak z uzasadnienia protestu wyborczego wynika, że chodzi o przepis art. 293 k.wyb., który jest bez wątpienia przepisem dotyczącym głosowania w rozumieniu art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.

Sformułowana przez autora teza o niedopuszczalności stosowania analogii do norm kompetencyjnych stanowi prawie dosłowną recepcję poglądu Trybunału Konstytucyjnego. Akcentował on onegdaj, że „w [...] orzecznictwie zajmował w sprawie przepisów kompetencyjnych stanowisko zdecydowane, stwierdzając wielokrotnie, iż przepis kompetencyjny ‘podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę...’ ”, oraz, że „z konstytucyjnej zasady legalności jak również zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził” (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94). Nie negując gwarancyjnego waloru powyższej tezy (która nader restrykcyjnie ujmuje możliwość stosowania innych rodzajów wykładni niż literalna i tym samym bez wątpienia sprzyja możliwie najpełniejszemu zrealizowaniu zasady działania organów prawa na podstawie i w granicach prawa), należy jednak stwierdzić, że nie tylko niepodobna dokonać mechanicznej recepcji poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie W 7/94 na grunt

stanu faktycznego kontestowanego przez wnoszącego protest, ale nie wydaje się, by możliwość stosowania innych niż literalna metod wykładni w obszarze przepisów regulujących kompetencje organów była *a limine* wyłączona dla wszystkich bez reszty układów normatywnych i faktycznych. Zastosowanie w § 2 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. analogii do przepisu art. 239 § 3 k.wyb., polegające na uznaniu, że brak możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. jest równoważny w skutkach z przewidzianym w przepisie art. 293 § 1 brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów było dopuszczalne.

Odwołanie się przez Państwową Komisję Wyborczą w uchwale z 10 maja 2020 r. do reguły interpretacyjnej tekstu normatywnego opartej na analogii nie było wykreowaniem nieznanej ustawie kompetencji organu państwowego czy rodzajowo innej kompetencji tego organu. Rzeczą bezdyskusyjną jest bowiem to, że Państwowa Komisja Wyborcza posiada kompetencję do wydania uchwały stwierdzającej zaistnienie określonych faktów (wskazanych w art. 293 § 1 i 3 k.wyb.). Operowanie w uchwale analogią nie było zatem podstawą do stworzenia nieprzewidzianej przez ustawę kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, bo jest rzeczą niesporną, że Komisja ma kompetencję do stwierdzania określonych faktów. Zastosowanie analogii w niniejszej sprawie opierało się na – słusznym – zidentyfikowaniu stanu istotnego podobieństwa (równoważności) skutków wywoływanych przez stan polegający na brak możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. ze skutkami stanu przewidzianego w przepisie art. 293 § 3 k.wyb., tj. braku możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów, co pozwoliło Komisji na zrealizowanie przyznanej jej przez ustawodawcę kompetencji na gruncie stanu faktycznego wykazującego istotne podobieństwo do stanów faktycznych regulowanych przez ustawę. Zastosowanie analogii nie prowadzi zatem do wykreowania kompetencji nieprzyznanej organowi (Państwowej Komisji Wyborczej), lecz opiera się na uznaniu, że kompetencja Komisji może być zrealizowana także w podobnym, choć nieprzewidzianym przez ustawę, stanie faktycznym jak ten, o którym mowa w treści przepisu art. 293 § 3 k.wyb.

Należy podkreślić, że sytuacja, w której nie doszło do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP ma w historii ustroju państwowego Polski charakter bezprecedensowy. W planie ogólniejszym przyczyną nieprzeprowadzania wyborów było zdarzenie o charakterze obiektywnym (pandemia COVID-19 ogłoszona przez WHO w dniu 11 marca 2020 r., www.who.int). Nie sposób jednak nie odnotować tego, że nieprzeprowadzenie wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. jest w dużym stopniu rezultatem długotrwałego i złożonego sporu w obrębie tzw. klasy politycznej, w wyniku którego do uchwalenia stosownych regulacji ustawowych przez parlament, mających zapewnić warunki przeprowadzenia wyborów w warunkach pandemii doszło z ekstremalnym – z punktu widzenia harmonogramu przewidzianego przez kalendarz wyborczy – opóźnieniem. W każdym razie na tyle późno, że przeprowadzenie wyborów w dniu 10 maja 2020 r. (termin ten został wyznaczony przez Marszałek Sejmu postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2020 r., poz. 184) zarówno w wymiarze prawnym jak i faktycznym, stało się niemożliwe. Meandry procesu legislacyjnego w obu izbach parlamentu, które doprowadziły do tego, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej nie odbyły się w dniu 10 maja 2020 r. nie podlegają kontroli Sądu Najwyższego. Także samo nieprzeprowadzenie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej nie podlega kontroli sądowej, co wynika już z brzmienia samej ustawy zasadniczej: Konstytucja RP ogranicza kognicję Sądu Najwyższego do prowadzenia kontroli ważności w y b o r u Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucyjnoprawna regulacja protestów wyborczych ma także zawężony zakres: protest (na zasadach określonych w ustawie zwykłej) służy tylko przeciwko ważności w y b o r u Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Sam proces wyborczy (rozpoczęty, ale niezakończony finalną i najważniejszą jego czynnością, tj. wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej) wymyka się zatem spod kontroli najwyższej instancji sądowej.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na dwie sprawy. Truizem jest powiedzieć, że tworzenie dobrego prawa wymaga od ustawodawcy wyostrzonej wyobraźni. Stanowienie prawa musi być w szczególności poprzedzone i oparte na

możliwie najdokładniejszym rozpoznaniu rzeczywistości, która jest przedmiotem podejmowanej przez ustawodawcę regulacji. Wymaga to tego, co określa się w literaturze mianem „poznania faktualnego” dotyczącego rzeczywistości empirycznej, relewantnej dla tworzenia prawa, w tym – między innymi – zjawisk i prawidłowości związanych z tworzeniem, przestrzeganiem i stosowaniem prawa oraz zjawisk i prawidłowości związanych z egzystencją człowieka i z instytucjami społecznymi o charakterze ogólnym (J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1984, s. 93-94). Wiedza dotycząca tych ostatnich zjawisk dotyczy także „właściwości działania instytucji społecznych, zarówno sformalizowanych, jak i nieformalnych w określonych typach społeczeństwa globalnego, w rozmaitych kontekstach sytuacyjnych”. Trudno mieć pretensję do ustawodawcy o to, że nie przewidział sytuacji, do której doszło wiosną 2020 r. na całym świecie; sytuacji, w której na skutek pandemii oraz złożonych zaszłości politycznych przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Polsce w dniu 10 maja 2020 r. stało się niemożliwe. Niepodobna uznać, że brak wyraźnej regulacji obecnej sytuacji faktycznej miałby wynikać ze świadomego uznania przez ustawodawcę, że skorzystanie ze ścieżki procedowania przewidzianej w przepisie art. 293 k.wyb. jest niedopuszczalne. Legislacja z natury swojej jest nastawiona na przebiegi faktyczne o charakterze typowym albo zaszłości o charakterze wprowadzie wyjątkowym, ale (jednak) możliwym do przewidzenia przez ustawodawcę. Kierując się powyższymi regułami postępowania ustawodawca założył, że możliwa jest sytuacja, w której nie byłoby żadnego kandydata w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Założył też, że możliwy jest tylko pozorny wybór, tj. „wybór” pomiędzy jednym i tym samym kandydatem. Dla obu tych wariantów faktycznych (zapewne mało prawdopodobnych, ale, jak już powiedziano, możliwych do przewidzenia) została określona procedura reakcji ustrojowej, swoisty normatywny „wentyl bezpieczeństwa”, umożliwiający wyjście z położenia nieakceptowalnego z punktu widzenia przyjętych założeń ustrojowych. Brak wydania przez Państwową Komisję Wyborczą uchwały z dnia 10 maja 2020 r. (opartej na analogii) w warunkach chaosu legislacyjnego, organizacyjnego i deficytu regulacji normatywnych pozwalających na wyjście z impasu ustrojowego wywołanego nieprzeprowadzeniem wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

musiałby nieuchronnie prowadzić do sytuacji niezwykle niebezpiecznej z punktu widzenia stabilności państwowej, tj. zagrożenia dla ciągłości demokratycznie wybieranego naczelnego organu władzy państwowej. Tego wszystkiego nie można tracić z pola widzenia przy formułowaniu oceny dopuszczalności zastosowania analogii przez Państwową Komisję Wyborczą w niniejszym układzie faktycznym. Na koniec wypada wreszcie zasignalizować, że nawet klasyk polskiej teorii prawa przyjmuje, że w ekstremalnie nietypowych ustrojowych stanach faktycznych (pojawiających się w związku z deficytem regulacji ustrojowej) rozwiązanie problemu wynikającego z braku unormowania nietypowego przypadku mogłoby nastąpić – wyjątkowo – nawet przez zastosowanie „precedensu prawotwórczego” (Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1973, s. 90).

4. Zarzuty sformułowane w pkt I-szym *tiret* 1, 2 i 4 należało potraktować łącznie. Kwestionując bowiem przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w terminie innym, aniżeli termin konstytucyjny, określony w zarządzeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 roku na dzień 10 maja 2020 roku (to jest w dniach 28 czerwca 2020 oraz 12 lipca 2020 roku), „udział w procedurze wyborczej kandydata niezgłoszonego w terminie” oraz sygnalizując „naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie zasad zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP” wnoszący protest kontestuje przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, do czego – co należy znowu powtórzyć – ma niekwestionowane prawo na płaszczyźnie chronionej konstytucyjnie swobody wyrażania poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Szkopuł jednak w tym, że swoboda ta nie może okazać się skuteczna procesowo w ramach środka prawnego przewidzianego przez Kodeks wyborczy, tj. w ramach protestu wyborczego. Przepis art. 129 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej może zostać zgłoszony do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w ustawie. W ten sposób Konstytucja przesądza, że wiążące warunki (zasady), na jakich obywatel może korzystać z konstytucyjnego prawa do zgłoszenia protestu wyborczego są określone w ustawie. Tym samym, warunki wymienione w art. 82 § 1 k.wyb nie są przykładowym wyliczeniem, które – stosownie do sytuacji – może być następnie uzupełniane o kolejne podstawy, ale w sposób wiążący i zupełny wyznaczają

granice przyznanego wyborcy prawa do protestu wyborczego. Nie bez powodu granice te wyznaczono w art. 82 § 1 k.wyb. w ścisłym powiązaniu z udziałem wyborcy w głosowaniu, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów. Nie ma przy tym podstaw, aby poszerzać je na badanie prawidłowości regulacji normujących przebieg głosowania. Tego rodzaju kwestie, zarówno z uwagi na przyjęty w Konstytucji RP model protestu wyborczego, jak i jego szczegółowo określone podstawy ustawowe, nie zaliczają się do któregokolwiek z możliwych do podniesienia uchybień ujętych w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. Należy však zwrócić uwagę, że zasady zgłaszania kandydatów, w tym zasady dotyczące wyznaczenia terminu wyborów, uregulowane zostały w przepisach Kodeksu wyborczego i ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. Podnoszone więc przez autora protestu zarzuty w istocie sprowadzają się do kwestionowania przezeń przyjętych rozwiązań ustawowych. Tego rodzaju zarzuty z samej swojej istoty nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego. Jak już wskazywał 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 dokonywana jest bowiem w zupełnie innym postępowaniu, przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia SN z dnia: 6 listopada 2019 r., I NSW 126/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19). Wyrażone w niniejszym postanowieniu stanowisko Sądu Najwyższego nie oznacza zatem pozytywnej oceny konstytucyjności unormowań ustawowych i podustawowych, które były podstawą organizacji ostatnich wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazuje jedynie, że tego rodzaju ocena nie może być realizowana przez Sąd Najwyższy w postępowaniu z protestu wyborczego. 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. Zarzuty sformułowane w pkt I-szym *tiret* 1, 2 i 4 należało zatem – jako niedopuszczalne, bo nie kwestionujące naruszeń prawa dokonanych przez

organy wyborcze, lecz stanowiące możliwą, ale punktu widzenia podstaw protestu wyborczego niedopuszczalną krytykę określonych rozwiązań ustawowych – pozostawić bez dalszego biegu.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.