

POSTANOWIENIE

Dnia 17 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego Z. B.

przeciwko ważności wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 17 czerwca 2020 r.

protest pozostawia bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem z 13 maja 2020 r. (data nadania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) Z. B. wniósł pismo zatytułowane „protest wyborczy”, żądając w nim stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 324 § 1 Kodeksu wyborczego nieważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r.

Jak wskazał, protest został złożony w związku z Komunikatem Państwowej Komisji Wyborczej z 7 maja 2020 roku w sprawie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10 maja 2020 r., w którym Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że „obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję

Wyborczą instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza, informuje wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, że głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie może się odbyć.”.

W uzasadnieniu wnoszący protest zaznaczył, że miał możliwość w dniu 10 maja 2020 r. wziąć udziału w wyborach prezydenckich wyznaczonych przez Marszałek Sejmu i spełnić swój obywatelski obowiązek oraz że cyt. „uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej mija się z prawdą”.

Odpis pisma został doręczony Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratorowi Generalnemu z prośbą o zajęcie stanowiska.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez rozpoznania z uwagi na brak podstawy do jego wniesienia.

W swoim stanowisku Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że w związku z tym, iż głosowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. nie odbyło się Komisja - działając na podstawie art. 293 § 1 w związku z § 3 oraz w związku z art. 160 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (j.t.: Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej cyt. jako Kodeks wyborczy), w dniu 10 maja 2020 r., podjęła uchwałę nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W uchwale tej Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła m.in., że brak możliwości głosowania na kandydatów równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej brak było podstaw do sporządzenia i przekazania Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Sądowi Najwyższemu sprawozdania z wyborów, gdyż zgodnie z art. 320 Kodeksu wyborczego sporządza się je nie później niż 14 dnia po podaniu do publicznej wiadomości wyników wyborów, które nie zostały ustalone w konsekwencji nieprzeprowadzenia głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła też, że zgodnie z art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Brak możliwości stwierdzenia wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz podania go do wiadomości publicznej, oznacza jednak, iż nie otworzył się termin do wnoszenia protestów wyborczych, o którym mowa w art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują środka odwoławczego od powołanej wyżej uchwały i wniosła o pozostawienie protestu wyborczego bez rozpoznania.

Zastępca Prokuratora Generalnego wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Jak wskazał, zgodnie z art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego, protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Protest Z. B. nie spełnia jednak warunków wymienionych w ww. przepisie będąc bezprzedmiotowym, z uwagi na nieodbycie się wskazanych wyborów, co spowodowało, że 14 - dniowy termin nie rozpoczął swego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

Stosownie do art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Art. 322 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego stanowi z kolei, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego

nieuprawnioną lub niespełniający warunków określonych w art. 321. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu.

Co do charakteru pisma, odośnie którego rozstrzygał w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy należało stwierdzić, co następuje. Otóż nazwanie tego pisma przez jego Autora „protestem wyborczym” (podobnie jak nazwanie przez jakikolwiek podmiot wniosku czy żądania nazwą, którą operuje się w ustawie: kasacją, apelacją, zażaleniem, odwołaniem, skargą, sprzeciwem etc.) nie nadaje automatycznie takiemu pismu charakteru dopuszczalnego środka prawnego, w tym przypadku: „protestu wyborczego”. Znaczenie czynności procesowej należy bowiem określać na podstawie jej treści, a nie jej zewnętrznych, czysto formalnych cech, w szczególności zaś - nazwy danego pisma wskazanej przez jego autora. Charakter określonej czynności przedsięwziętej przez dany podmiot podlega - jak w przypadku każdego żądania rozpoznawanego przez sąd - badaniu i ocenie przez sąd. O tym, czy dane pismo może być zakwalifikowane jako protest wyborczy decyduje szereg kryteriów ustawowych, m. in. to (co na tle realiów niniejszej sprawy ma najistotniejsze znaczenie), że środek prawny będący w rozumieniu ustawy protestem wyborczym - zgodnie z prawem - może być wniesiony jedynie przeciwko *verba legis* „wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej” (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, art. 321 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego). Nieodbycie się wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej sprawia, że niedopuszczalne jest wniesienie środka prawnego przewidzianego przez przepisy Konstytucji RP i Kodeksu wyborczego nakierowanego na sądową weryfikację ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Niczego w tym względzie nie zmienia to, że skierowane do Sądu Najwyższego żądanie stwierdzenia „nieważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” jego autor nazwie mianem „protestu wyborczego”.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 września 2011 r. (III SW 12/11) wskazał, że „protest wyborczy wniesiony z naruszeniem terminu to zarówno protest przedwczesny, czyli złożony przed dniem ogłoszenia wyników wyborów, jak i protest spóźniony, czyli wniesiony po upływie tego terminu”. Zważywszy, że pismo określone przez Z. B. mianem „protestu wyborczego” zostało wniesione nie tylko przed ogłoszeniem wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, ale w ogóle w sytuacji, w której wybory nie zostały przeprowadzone – stwierdzić należało, iż nie

został zachowany termin, o którym mowa w art. 321 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego, warunkujący dopuszczalność skutecznego wniesienia protestu wyborczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzane na dzień 10 maja 2020 r. nie odbyły się – co potwierdza uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1 czerwca 2020 r., poz. 967). W konsekwencji powyższego nie doszło do podania wyników tych wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą oraz nie otworzył się przewidziany w przepisie art. 321 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego termin do wnoszenia protestów przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej. Pismo to zatem jedynie nominalnie stanowi „protest wyborczy”, który może być wniesiony wyłącznie po przeprowadzeniu wyborów i w y b o r z e Prezydenta Rzeczypospolitej.

Na nieporozumieniu zasadza się zaś twierdzenie Autora „protestu wyborczego”, że cyt. „[k]omunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. jest sprawozdaniem Komisji Wyborczej i podaniem wyniku wyborów”. 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 od strony prawnej, jak i technicznej 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 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.

Kwalifikowanie przez Z. B. komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. jako cyt. „sprawozdania Komisji Wyborczej i podania wyniku wyborów” nie tylko nie odpowiada formie i treści tego oświadczenia informacyjnego Komisji, ale - ponadto - nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w powszechnie znanym stanie faktycznym dotyczącym wyborów, których termin Marszałek Sejmu zarządziła na dzień 10 maja 2020 r. Ten stan faktyczny został zresztą lakonicznie i rzeczowo scharakteryzowany w komunikacie z dnia 7 maja 2020 r., w którym stwierdzono, że cyt.: „[z]awieszone zostały [...] kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ustalenia wzoru karty do głosowania i zarządzenia druku kart. Pozbawienie Państwowej Komisji Wyborczej prawnych możliwości drukowania kart do głosowania sprawiło, że głosowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. jest niemożliwe. Karty wyborcze są bowiem warunkiem koniecznym do przeprowadzenia głosowania. Obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję Wyborczą instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza, informuje wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, że głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie może się odbyć”. Skoro głosowanie się nie odbyło, to niemożliwe było również podanie przez Państwową Komisję Wyborczą, w drodze uchwały (art. 317

§ 1 Kodeksu wyborczego) do publicznej wiadomości wyniku wyborów, co w konsekwencji uniemożliwiło przygotowanie i przesłanie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania z wyborów Marszałkowi Sejmu i Sądowi Najwyższemu (art. 320 Kodeksu wyborczego). W obrocie prawnym nie doszło bowiem do zmaterializowania ani uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, o której mowa w przepisie art. 317 § 1 Kodeksu wyborczego, ani sprawozdania z wyborów (art. 320 Kodeksu wyborczego). Tych zaszłości o charakterze obiektywnym nie zmienia w żadnym stopniu subiektywne zapatrywanie Z. B., który traktuje komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 r. jako „sprawozdanie Komisji Wyborczej i podanie wyniku wyborów”.

W toczącym się od dawna sporze o model sędziego, w którym przeciwstawia się sobie dwa skrajne wzorce sędziego, tj. - z jednej strony - sędziego będącego „ustami ustawy”, z drugiej zaś - „sędziego Herkulesa” (Ronald Dworkin), dla którego tekst ustawy jest jedynie luźnym punktem odniesienia, pozwalającym na tworzenie nowych, nieprzewidzianych przez ustawodawcę rozwiązań, od pewnego czasu wyraźnie zdaje się brać górę ten drugi pogląd. Jego zwolennicy uważają, że „sędziowie nie są ślepyimi wykonawcami ustawy, nie są ‘ustami ustawy’ [...] ale kreują poprzez swoje działania rozumienie sprawiedliwości oraz (jakby to nie zabrzmiało obrazoburczo) samo prawo” (M. Safjan, *Prawa Polska*, Warszawa 2005, s. 135). W takim ujęciu o tym „co jest normą obowiązującą” decyduje „kreatywność i wyobraźnia ludzi, którzy stosują [prawo]” (*tamże*, s. 134). Wykładnia semantyczna schodzi tu zdecydowanie na dalszy plan. Podstawowe znaczenie zyskuje interpretacja funkcjonalna „zawierająca największy ładunek inwencji, kreatywności, wyobraźni” (*tamże*, s. 137).

Sędzia powinien w swojej „skrzynce z narzędziami” mieć różne narzędzia. Jednym z tych instrumentów może i powinna być kreatywność, niezbędna przy wykonywaniu każdego zawodu: także zawodu sędziego. Rzecz jednak w tym, że akurat przez sędziego kreatywność powinna być stosowana nader ostrożnie, z umiarem i z wyostrzoną świadomością ujemnych skutków, które niesie ze sobą nazbyt kreatywne czy innowacyjne podejście do tekstu ustawy. Gdy „innowacyjność”, „kreatywność” i „wyobraźnia” wezmą górę w działalności interpretacyjnej sędziego, nietrudno o zachwianie delikatnego równoważenia się

poszczególnych władz i pomieszczenia wyznaczonych przez ustrojodawcę funkcji organów stanowiących emanację odrębnych gałęzi władzy. Przewaga pierwiastków „innovacyjnych” i „kreatywnych” w myśleniu sędziego może niebezpiecznie łatwo prowadzić do tworzenia „prawa sędziowskiego”, czy - o czym wprost mówi powyżej cytowany autor - *tout court* prawa. Wtedy to już tylko „innovacyjność” sędziego, jego „kreatywność” i „wyobraźnia” wyznaczają ramy tego, co można (i należy) uznać za prawo. Sędzia staje się prawotwórcą, a przewidziany przez ustawę zasadniczą trójpodział władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) zaczyna nabierać znaczenia li tylko iluzorycznego.

Tekst ustawy jasno wyznacza przesłanki dopuszczalności kwestionowania za pomocą protestów wyborczych ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Do głównych z nich należą: wybór Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, art. 321 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego) oraz podanie przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości wyniku głosowania i wyniku wyborów w formie obwieszczenia (art. 318 § 1 Kodeksu wyborczego). Obie te zaszczości - z powodów, o których była mowa powyżej - się nie zmaterializowały. Przy odpowiedniej dozie „kreatywności” i „innovacyjności” sędziowskiego myślenia można by przyjąć, że nieprzeprowadzenie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej jest „wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej”, a komunikat Państwowej Komisji Wyborczej o nieodbyciu się wyborów stanowi „obwieszczenie o wyniku wyborów”. Tyle tylko, że przyjęcie takich założeń byłoby tożsame z - innovacyjnym - wykreowaniem przez sędziego nowego tekstu ustawy, nie uchwalonego przez ustawodawcę. Ramy procesu sądowej kontroli ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej zostały wyraźnie określone przez ustawę. Ustawa - jak już powiedziano - nie przewiduje dopuszczalności wniesienia protestów wyborczych przeciwko wyborowi, który się nie odbył.

Marszałek Sejmu postanowieniem z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r., poz. 988) zarządziła termin wyborów na dzień 28 czerwca 2020 r. Przeprowadzenie wyborów w tym terminie powinno doprowadzić do podania przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia wyniku głosowania i wyniku wyborów i otwarcia terminu (art. 321 § 1 zd. pierwsze w zw.

z art. 318 § 1 Kodeksu wyborczego) do wnoszenia protestów wyborczych. Nie ma przeszkód, by przedmiotem zarzutu protestu wyborczego wniesionego przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej było także naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego lub Kodeksu karnego (o którym mowa w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego), do którego - zdaniem autora potencjalnego protestu wyborczego - doszło na wcześniejszych etapach procesu wyborczego, a zatem także w związku z nieodbyciem się wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 10 maja 2020 roku.

Mając powyższe względy na uwadze, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 322 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego orzekł jak w sentencji postanowienia.