

POSTANOWIENIE

Dnia 2 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Jacek Widło

w sprawie z protestu wyborczego L. K.

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 2 czerwca 2020 roku

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 14 maja 2020 r. L.K. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy w związku z faktem, że uniemożliwiono mu oddanie głosu w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r. Protestujący wskazał, że nie mógł zrealizować przysługującego mu czynnego prawa wyborczego, pomimo poszukiwania przez kilka godzin lokalu wyborczego, w którym mógłby oddać głos.

W odpowiedzi na protest Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie go bez dalszego biegu. 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. W dniu 10 maja 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W wymienionej uchwale 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. Uchwała ta została przekazana Marszałkowi Sejmu oraz podana do publicznej wiadomości, a także przekazana do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. W ocenie PKW w takiej sytuacji, stosownie do art. 293 § 2 Kodeksu wyborczego, Marszałek Sejmu powinien ponownie zarządzić wybory nie później niż w 14 dniu od dnia ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Ustaw. Brak możliwości stwierdzenia wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz podania go do wiadomości publicznej, oznacza zatem także, iż nie otworzył się termin do wnoszenia protestów wyborczych, o którym mowa w art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego.

W odpowiedzi na protest Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie go bez dalszego biegu. W ocenie Prokuratora Generalnego uchwała PKW z 10 maja 2020 r. nr 129/2020 nie wywołuje skutków prawnych w stosunku do uprawnienia i legitymacji do wnoszenia protestów wyborczych. Skutek taki wywołuje jedynie obwieszczenie PKW o wynikach głosowania i wyniku wyborów (art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego). Wobec braku podania do publicznej wiadomości takiego obwieszczenia, protest nie spełnia warunków formalnych.

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 Polskiej na zasadach określonych w ustawie”. Przepis ten znajduje się w jednostce redakcyjnej przypisującej Sądowi Najwyższemu kompetencję do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 1) oraz określającej skutki stwierdzenia

nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl art. 129 ust. 3 Konstytucji RP: „W razie stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadza się nowe wybory, na zasadach przewidzianych w art. 128 ust. 2 dla przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.” Artykuł 128 ust. 2 stanowi, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

Z brzmienia Konstytucji RP wynika, że ustawodawca konstytucyjny przypisuje tylko jednemu konstytucyjnemu organowi kompetencję do stwierdzenia z urzędu nieważności wyborów: Sądowi Najwyższemu (tak też B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 739: „Konstytucja stanowi, że ważność wyborów prezydenta stwierdza SN. Sformułowanie to implikuje jego działanie z urzędu i obowiązek sprawdzenia ważności wyborów, nawet gdy nie wniesiono żadnych protestów.”; P. Sarnecki, uwaga 3 i 4, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 1: „Od ustalenia wyników głosowania odróżnić należy orzeczenie o ważności wyboru prezydenta, co komentowany przepis powierza SN. Orzekanie w tej sprawie następuje przez SN z urzędu...Wybory mogą być unieważnione, nawet jeśli określone nieprawidłowości wystąpiły jedynie w pierwszej turze.”; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 175: „Sąd Najwyższy orzeka o ważności wyborów w drodze uchwały... W razie stwierdzenia nieważności wyborów przeprowadza się nowe wybory zgodnie z zasadami przyjętymi dla przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta RP”; por. B. Szczurowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 599 i n.).

Genezy uregulowania konstytucyjnego upatrywać należy w ustawie z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. 1990, nr 67, poz. 398 ze zm.). Zgodnie z jej art. 72 ust. 1 protesty przeciwko ważności wyborów można składać z powodu naruszenia przepisów ustawy oraz popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, z ograniczeniem wymagającym wykazania, iż „to naruszenie lub przestępstwo mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów”.

Artykuł 73 ust. 1 stanowił, że protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do wiadomości publicznej przez Państwową Komisję Wyborczą. Także Sąd Najwyższy w uchwale z 9 grudnia 1995 r., III SW 1102/95 badając ważność wyboru Prezydenta RP przedmiotem postępowania uczynił prawidłowość całego procesu wyborczego, choć stwierdził, że „jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyborów daje podstawę do ich unieważnienia”.

Systemowa analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że podstawą protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP są naruszenia procedury wyborczej mogące mieć wpływ na wynik wyborów. Konstytucja RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów, które rozpatrywane są przez Sąd Najwyższy. Ma ono samodzielny i gwarancyjny charakter wobec praw wyborczych obywateli (biernego i czynnego) w wyborach do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego: art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 3 Konstytucji RP (postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19).

Jego zakres przedmiotowy i tryb realizacji bliżej określa ustawa, ale ustawodawca z uwagi na fundamentalny charakter praw wyborczych w demokratycznym państwie prawnym nie może tego prawa nadmiernie ograniczać (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Teza o dopuszczalności ograniczenia zakresu protestu i związanej z tym kontroli wyborów przez Sąd Najwyższy wyłącznie do niektórych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników wyborów została zanegowana wprost w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12. Stwierdzono w niej, że podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o jakim mowa w art. 210 § 3 (w brzmieniu sprzed dnia 26 sierpnia 2014 r.) tego Kodeksu, uprawniającego komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na posłów w co najmniej połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. W uzasadnieniu uchwały wyrażono pogląd,

że niedopuszczalne jest, aby faza procedury wyborczej, mająca umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza jakąkolwiek kontrolą i uchylała się spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 242 § 2 Kodeksu wyborczego) i ich ważności (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 244 Kodeksu wyborczego). Celem i przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest on przeciwko tej ważności skierowany. Termin „wybory” w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmować zarówno akt zbiorowej woli wyborców prowadzącej do wyłonienia Sejmu (Senatu), jako organu władzy ustawodawczej oraz posłów (senatorów) wyposażonych w określone kompetencje, jak również procedurę, która wyrażenie tej woli umożliwi. Pojęcie ważności wyborów, przeciwko której może zostać wniesiony protest, rozumieć należy zatem jako odnoszące się do wszystkich elementów składających się na postępowanie wyborcze i decydujące o jego prawomocności, co powinno być uwzględnione przy wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Z treści tego przepisu nie wynika bowiem, że przedmiotem protestu wyborczego może być jedynie naruszenie przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania (oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów), bo mowa w nim o przepisach dotyczących głosowania (ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów). Celem weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy jest stwierdzenie, czy konkretny organ został wyłoniony zgodnie z prawem, a więc zgodnie z przewidzianą przez przepisy procedurą. Pojęcie „przepisy dotyczące głosowania” jest bez wątpienia szersze od pojęcia „przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania”, wobec czego zakresu przedmiotowego protestu nie można ograniczać jedynie do tych przepisów, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania.

Obowiązek wykładni przepisów wyznaczających ramy prawne dla korzystania z praw wyborczych przez obywateli w zgodzie z Konstytucją RP został sformułowany w wielu innych orzeczeniach Sądu Najwyższego (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 253/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2016 r., III SW 4/16; postanowienie Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 2004 r., III SW 42/04). Z ustaleń orzecznictwa oraz nauki prawa

wynika, że Konstytucja RP wymaga, aby kontrola ważności wyborów sprawowana przez Sąd Najwyższy obejmowała wszystkie etapy konkretnej procedury wyborczej od zarządzenia wyborów do ustalenia i ogłoszenia ich wyników, ale tylko w zakresie tych czynności, które mogą mieć bezpośredni związek i wpływ na ważność wyborów (L. Garlicki, *uwaga nr 6 do art. 101*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, Warszawa 1999).

Jak już zaznaczono, ustawodawca może ograniczyć prawo do oprostowania wyborów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego i musi zostać uzasadniony. Niedopuszczalne są ogólne zarzuty co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 132/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 135/19). Z całokształtu regulacji konstytucyjnej i ustawowej wynika, że protest wyborczy został ukształtowany przez ustawodawcę jako środek procesowy o indywidualno-konkretnym charakterze, ponieważ może być on wniesiony wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach: wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych (por. P. Sarnecki, *uwaga nr 4 do art. 129*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, Warszawa 1999, s. 1 uznaje, że protest przeciwko ważności wyborów jest środkiem typu *actio popularis* gwarantującym prawidłowość przeprowadzenia wyborów). Ustawodawca może wprowadzić także inne ograniczenia prawa do protestu np. wymóg wniesienia go na piśmie.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 321 § 1 zd. 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.

Zasadnicze znaczenie prawne ma ustalenie, czy podanie do publicznej wiadomości w Dzienniku Ustaw z dnia 1 czerwca 2020 roku, poz. 967 informacji zawartych w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r.,

nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób zgodny z prawem zakończyło proces wyborczy i uniemożliwia oprostowanie tych wyborów, czy też z powodów prawnych informacja podana przez Państwową Komisję Wyborczą powinna być uznana za informację o wynikach wyborów, w których nie został wybrany żaden z kandydatów. Innymi słowy, ustalić należy, czy Państwowa Komisja Wyborcza ma kompetencję do niepodania wyników wyborów zarządzonych przez Marszałka Sejmu zgodnie z Konstytucją RP dnia 5 lutego 2020 r. a wyborcom nie przysługuje konstytucyjne prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu na tak przeprowadzone wybory.

Jedną z naczelných zasad prawa publicznego (konstytucyjnego i administracyjnego) jest zakaz domniemywania kompetencji, który wynika z zasad: państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). Oznacza obowiązek ścisłej i literalnej wykładni przepisów określających kompetencje i pozycję ustrojową organów władzy publicznej, na co zwraca uwagę jednolite i utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego (tak już w orzeczeniu TK z 28 maja 1986 r., U 1/86; uchwała pełnego składu TK z 10 maja 1994 r., W 7/94; a także wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., U 3/97; 22 marca 2007 r., U 1/07; z 12 lipca 2007 r., U 7/06; 30 kwietnia 2009 r., U 2/08; 31 marca 2015 r., U 6/14; wyroki NSA z: 27 października 2017 r., II OSK 347/16; 14 września 2016 r., I OSK 3207/14; 25 lipca 2014 r., II OSK 377/13; 22 lipca 2014 r., II OSK 1609/14; z 22 listopada 2013 r., I OSK 1695/13; 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1699/11; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2018 r., I KZP 4/18; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92). Nie ma przepisu prawa, który przyznawałby Państwowej Komisji Wyborczej kompetencję do niepodania wyników wyborów, w których bierze udział więcej niż jeden kandydat zarządzonych przez Marszałka Sejmu zgodnie z Konstytucją RP – nie jest takim przepisem z pewnością ani art. 293 § 1, ani § 3 Kodeksu wyborczego.

Dokonywana przez Sąd Najwyższy wykładnia przepisów konstytucyjnych i kodeksowych oraz ich zastosowanie nie mogą w demokratycznym państwie prawna zależność wyłącznie od czynności i ocen kontrolowanych organów, w szczególności wtedy, gdy pozbawiają obywateli ich konstytucyjnych praw. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że zakres kognicji sądów i trybunałów nie może być uzależniony od organu podlegającego kontroli (por. wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01; wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08; orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/95; uchwała TK z 25 września 1991 r., W 1/91; wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81; wyrok NSA z 15 marca 2001 r., V SA 2938/99; wyrok NSA z 15 lutego 2007 r., I OSK 509/06; postanowienie NSA z 13 marca 2013 r., II OSK 452/13; wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93). Konieczność zapewnienia obywatelowi skutecznej ochrony jego konstytucyjnego prawa do oprostowania wyborów nie może być iluzoryczna i zależna wyłącznie od stanowiska organów wyborczych. Zasada zaufania i pewności prawa oraz konstytucyjnie określone kompetencje Sądu Najwyższego wykluczają wszelką dowolność w tym zakresie.

Przeciwko wykładni art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego, która pozbawia obywateli prawa do rozpoznania protestu wyborczego w sytuacji zakończenia bez rozstrzygnięcia procesu wyborczego z udziałem prawidłowo zarejestrowanych kandydatów, przemawia przede wszystkim okoliczność, iż prawo do protestu jest ściśle związane przez normy o randze konstytucyjnej z konkretnym procesem wyborczym, inicjowanym postanowieniem Marszałka Sejmu. Jest to środek procesowy, konkretny, indywidualny. Wykluczona jest więc wykładnia, zgodnie z którą brak prawa do protestu przeciwko konkretnym wyborom może być niejako sanowany przez przyznanie tego prawa w innym procesie wyborczym, w którym wezmą udział inni kandydaci. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do skutków w oczywisty sposób niebezpiecznych dla podstaw demokratycznego państwa prawa, ponieważ dawałoby sankcję dowolnym w zasadzie działaniom nakierowanym na zmienianie reguł i czynności wyborczych lub nawet odwoływanie czy unieważnianie wyznaczonych zgodnie z Konstytucją RP wyborów. Wykładnia idąca w tym kierunku byłaby oczywiście sprzeczna z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego akcentującym stabilność procesu wyborczego

oraz prawa wyborczego (wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., K 31/06; 28 października 2009 r., Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., K 9/11), a przepis, który hipotetycznie upoważniałby organy wyborcze do takiego działania budziłby zasadnicze wątpliwości co do zgodności z podstawowymi zasadami prawa wyborczego oraz zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Usprawiedliwieniem odmowy merytorycznego rozpoznania protestu wyborczego nie jest na pewno zagrożenie dla zdrowia publicznego czy ogólnie pojęty stan wyższej konieczności. Konstytucja RP upoważnia wprawdzie organy władzy do ingerencji w proces wyborczy i zawieszenia procedur wyborczych ze względu na stan epidemii lub nawet zagrożenie epidemiczne – czyni to przyznając Radzie Ministrów swobodę uznania w granicach wyznaczonych przez art. 228 ust. 7 w zw. z 232 Konstytucji RP), ale bezsprzecznie – wobec braku formalnego ogłoszenia przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej, nie można uznać, że stan ten zaistniał samoistnie, a proces wyborczy został z mocy prawa zawieszony, przerwany albo że zaistniała pozaustawowa podstawa do uznania go za niebyły bądź nieważny przez same organy wyborcze.

Uzasadnieniem odmowy merytorycznego rozpoznania protestu wyborczego nie może być fakt, iż dokonane po ogłoszeniu przez Marszałka Sejmu zmiany w prawie wyborczym ograniczyły wpływ organów wyborczych na proces wyborczy zainicjowany przez Marszałka Sejmu postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. Normy konstytucyjne oraz ustawowe określające podstawę protestu wyborczego nie wiążą bowiem skutku w postaci dopuszczalności merytorycznego rozpoznania protestu wyborczego z określonym ukształtowaniem struktury kompetencji organów wyborczych. Ich ukształtowanie może mieć wpływ na ocenę zasadności protestu, ale nie jego dopuszczalności.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 322 §1 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.