

Sygn. akt I NSW 4685/20

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

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

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

2) Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.,

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu

UZASADNIENIE

B.B. wniósł protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarzucając: bałagan legislacyjny bezpośrednio przed wyborami, co burzy zaufanie obywateli do państwa i narusza jedną z zasad konstytucyjnych demokratycznego państwa prawnego; niekonstytucyjność głosowania korespondencyjnego; brak powszechności; nieogłoszenie stanu nadzwyczajnego; niezgodne z konstytucją zmiany prawa wyborczego w okresie 6 miesięcy przed wyborami.

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. z 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 B. B. 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.

Wszystkie zarzuty wnoszącego protest sprowadzają się do zakwestionowania działań ustawodawcy, trybu uchwalania ustaw wyborczych oraz regulacji prawnych przyjętych przed wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. z nimi związanych.

Wnoszący protest zakwestionował w szczególności niekonstytucyjny – naruszający zasadę zaufania obywatela do państwa – 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). Nadto wnoszący protest sformułował zarzut naruszenia art. 228 ust. 1 Konstytucji, poprzez niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego oraz naruszenie zasady powszechności wyborów przez wprowadzenie głosowania korespondencyjnego. 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). Zarzuty te nie mieszczą 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. 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.

W dalszej kolejności wnoszący protest odniósł zarzut naruszenia „ciszy legislacyjnej”, tj. powstrzymania się przez ustawodawcę zmian w prawie wyborczym w okresie 6 miesięcy poprzedzających wybory. TK wskazał, że „uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym” powinno następować „co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami” (tzw. cisza legislacyjna), a „ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Za „najbardziej istotne elementy” prawa wyborczego TK uznał sposób wyznaczania okręgów wyborczych, stosowane progi wyborcze oraz przyjęty system ustalania wyników wyborów (algorytmy wykorzystywane do przeliczania głosów na mandaty). Są to bowiem, „czynniki, które istotnie wpływają na ostateczny wynik wyborczy” (wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06. OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147, wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09. OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138). Nie znaczy to jednak, że wyłącznie zmiany prawa wyborczego we wskazanym zakresie mogą być uznane za istotne, gdyż kwestię „istotności zmiany” w przepisach prawa wyborczego należy – zdaniem TK – „oceniać w odniesieniu do konkretnej zmiany”. Przy czym ocena ta należy wyłącznie do TK i jest dodatkowo warunkowana zakresem zaskarżenia. W sprawie o sygn. akt K 9/11 przedmiotem kontroli była jedynie pierwsza z kilku kolejnych nowelizacji kodeksu wyborczego (zob. ustawy nowelizujące Kodeks wyborczy: z 3 lutego 2011 r., Dz. U. Nr 26, poz. 134; z 1 kwietnia 2011 r., Dz. U. Nr 94, poz. 550; z 15 kwietnia 2011 r., Dz. U. Nr 102, poz. 588; z 26 maja 2011 r., Dz. U. Nr 134, poz. 777 oraz z 27 maja 2011 r., Dz. U. nr 147, poz. 881), TK uznał, że „z powodu nie zakwestionowania kolejnych nowelizacji nie może orzec, czy zmiany wprowadzone przez te nowelizacje są istotnymi zmianami prawa wyborczego, a tym samym, czy są objęte zakazem ich dokonywania w terminie sześciu miesięcy przed dniem zarządzenia wyborów” (Wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61, pkt. 9.4). Chociaż więc w opinii wielu uczestników życia publicznego, w tym adresatów wprowadzonych w drodze powyższych nowelizacji zmian w prawie wyborczym, zmiany te zostały przyjęte w okresie

tzw. ciszy legislacyjnej i dokonywały istotnych modyfikacji prawa wyborczego, to jednak TK przyjął ścisłą wykładnię swoich uprawnień w tym zakresie, uznając zasadnie, że może orzekać wyłącznie w zakresie objętym wnioskiem o zbadanie konstytucyjności nowelizacji prawa wyborczego. Zmiany prawa wyborczego w ten sposób wprowadzone, jako objęte domniemaniem konstytucyjności ustaw, obowiązywały i były stosowane w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2011 r.

Przyjmując za punkt wyjścia ten formalny aspekt zagadnienia SN stwierdza, że konstytucyjność u.wyb.2020 nie została zakwestionowana, więc jest ona objęta zasadą domniemania konstytucyjności i stanowi część systemu prawa. Natomiast fakt, że ustawa ta została uchwalona w okresie ciszy legislacyjnej (a nawet w trakcie rozciągniętego w czasie procesu wyborczego) nie stanowi, w świetle ustaleń TK, wystarczającej przesłanki do stwierdzenia jej niekonstytucyjności. Decydujące znaczenie ma w tym względzie ów istotny, a więc przesądzający o ostatecznym wyniku wyborów, charakter zmian stwierdzany przez TK. Dla oceny, na potrzeby stwierdzenia ważności wyborów rozwiązań zawartych w u.wyb.2020, nie mogą okazać się pomocne także wskazane przez TK konkretne, a jednocześnie „najbardziej istotne elementy” prawa wyborczego (okręgi i progi wyborcze, system przeliczania głosów na mandaty), gdyż one odnoszą się do wyborów proporcjonalnych, a w wyborach prezydenckich (większościowych, z jedynym okręgiem wyborczym obejmującym wszystkich uprawnionych do głosowania) elementy te w ogóle nie występują.

Ten formalny aspekt zagadnienie jest wystarczający, zdaniem SN, do uznania niezasadności zarzutu naruszenia przez uchwalenie u.wyb.2020, tzw. ciszy legislacyjnej. SN na podstawie przywołanych ustaleń TK pomocniczo stwierdza także, że ochrona stabilności prawa wyborczego w okresie poprzedzającym wybory nie ma charakteru bezwzględny. Nie tylko dlatego, że TK w sposób jednoznaczny wskazuje, że ochrona ta dotyczy wyłącznie zmian, które mają istotny charakter (tj. nie każdej zmiany, ale wyłącznie takiej, która w decydujący sposób wpływa na ostateczny wynik wyborów), ale także z powodu dopuszczenia wyjątku od tej ochrony, tj. wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności o obiektywnym charakterze. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia takich

szczególnych okoliczności ustawodawca może dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie krótszym niż owe 6 miesięcy przed wyborami. Wyróżnienie przez TK powyższego wyjątku stanowi równie ważny element przyjętego ustalenia. Ustawa ta (u.wyb. 2020) została bowiem uchwalona w okresie stanu epidemii ogłoszonego w związku z pandemią COVID-19, co zdaniem SN oceniającego niniejszy protest, w zupełności wypełnia znamiona nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym.

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.