

Sygn. akt I NSW 55/20

POSTANOWIENIE

Dnia 9 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego J. S.

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 9 czerwca 2020 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 27 maja 2020 r. wpłynął do Sądu Najwyższego sporządzony przez wyborcę J. S. protest przeciwko wyborom Prezydenta RP, zarządzonym na dzień 10 maja 2020 r. W proteście podniesiono zarzut, iż wybory nie odbyły się i w związku z tym wnoszący protest nie miał możliwości oddania głosu. Ponadto stwierdził, że brak możliwości oddania przez niego głosu spowodowany był popełnieniem szeregu przestępstw, w tym przestępstw wyborczych zawartych w art. 249 pkt 2 k.k. oraz art. 250 k.k. Popełnienie tych przestępstw skutkowało, w ocenie wnoszącego protest, naruszeniem przysługującego mu prawa do głosowania gwarantowanego przez art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz prawa do wolnych wyborów zagwarantowanego przez art. 3 protokołu nr 1 do Konwencji o

Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

W uzasadnieniu protestu podniesiono, że przynajmniej od początku marca 2020 r. działania Rady Ministrów oraz posłów Klubu Parlamentarnego (...) miały na celu takie ukształtowanie zasad przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP, aby zrealizować bieżący cel polityczny, jakim było zapewnienie reelekcji urzędującemu Prezydentowi RP. Plan ten, zdaniem wnoszącego protest, polegał na nieogłoszeniu stanu klęski żywiołowej pomimo zaistnienia podstaw do jego wprowadzenia oraz wprowadzeniem zmian w prawie wyborczym, które uniemożliwiły przeprowadzenie wyborów na Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. Ponadto wnoszący protest zarzuca naruszenie przepisów dotyczących „ciszy wyborczej” oraz przepisów gwarantujących prowadzenie kampanii wyborczej, a tym samym prawa do swobodnego wykonywania prawa do głosowania. W związku z tym uważa on, że został pozbawiony „swobodnego wykonania prawa do głosowania”, a zatem czynnego prawa wyborczego zagwarantowanego przez art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na protest zarówno Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z dnia 19 maja 2020 r.), jak i Prokurator Generalny (pismem z dnia 29 maja 2020 r.), przy podobnej argumentacji, przedstawili stanowisko, w którym zawnioskowali o pozostawienie tego protestu bez dalszego biegu. W ich ocenie przedmiotowy protest nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 321 § 1 k.wyb., gdyż nie nastąpił ustawowo wskazany moment do rozpoczęcia biegu terminu do jego wniesienia.

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 RP na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów na Prezydenta RP oraz warunki ich ważności zostały określone w Kodeksie wyborczym (dalej k.wyb.) w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz w przepisach szczególnych określonych w art. 321-324 k.wyb. Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb. protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP może być wniesiony

wyłącznie 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, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 321 § 1 i 3 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP 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 (dalej: PKW), a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale powinna spełniać kryteria wymienione w przepisie art. 82 § 1 k.wyb. Osoba wnosząca protest jest ponadto zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów poparte konkretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 321 k.wyb. (art. 322 § 1 k.wyb.).

W ocenie Sądu Najwyższego protest złożony przez J. S. obejmujący zarzut dotyczący nieodbycia się wyborów na Prezydenta RP i w związku z tym braku możliwości oddania głosu w dniu 10 maja 2020 r. obarczony jest istotną przeszkodą formalną w postaci uchybienia terminowi do jego wniesienia, a zatem naruszenia art. 321 § 1 k.wyb., który jednoznacznie wiąże bieg rozpoczęcia 14 dniowego terminu do wnoszenia protestów wyborczych w wyborach na Prezydenta RP z momentem podania wyników tychże wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Zarówno w czasie wnoszenia protestu, jaki i w momencie rozpatrzenia niniejszej sprawy PKW nie podała takich wyników i z całą pewnością tego nie robi. PKW w uchwale nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP stwierdziła jednoznacznie, że głosowanie w przedmiotowych wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

nie było możliwe. Brak zaś możliwości głosowania na kandydatów równoważny jest, zdaniem PKW, w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 k.wyb. brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów. Z uwagi na powyższe wniesiony protest należy uznać za przedwczesny, gdyż wymagany ustawowy termin do jego wniesienia nie rozpoczął jeszcze swego biegu i w związku z tym należy pozostawić go, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb., bez dalszego biegu.

Wnoszący protest nietrafnie wskazuje, że fakt niemożliwości głosowania w dniu 10 maja 2020 r. narusza jego czynne prawo wyborcze, albowiem postępowanie w zakresie wyboru Prezydenta RP jeszcze nie zostało zakończone. Zgodnie z przepisami prawa wyborczego wskazana uchwała PKW została przekazana Marszałkowi Sejmu RP, podana do publicznej wiadomości oraz przekazana do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Czynności te wyraźnie wskazują na konieczność dalszego procedowania w tym względzie, co zakłada, stosownie do art. 293 § 2 k.wyb., podjęcie przez Marszałka Sejmu RP decyzji o ponownym zarządzeniu wyborów nie później niż w 14 dniu od dnia ogłoszenia przedmiotowej uchwały PKW w Dzienniku Ustaw. Sąd Najwyższy podkreśla zatem, że brak możliwości oddania głosu w dniu pierwotnie wyznaczonym przez Marszałka Sejmu jako dzień wyborów nie oznacza pozbawienia wyborcy czynnego prawa wyborczego zagwarantowanego w art. 62 Konstytucji RP. Skorzystanie z tego prawa zostało bowiem przesunięte w czasie ze względu na szczególne okoliczności powstałe na skutek pandemii COVID-19, co zdeterminowało przebieg postępowania wyborczego w roku 2020. Sąd Najwyższy uznaje również że czynne prawo wyborcze aktualizuje się w związku z upływem kadencji ustępującego prezydenta (prezydenta kończącego kadencję) i, co szczególnie ważne dla rozstrzyganego protestu, ma na celu wybór jego następcy. Skoro więc następca ustępującego prezydenta nie został wybrany w dniu 10 maja 2020 r., a wybory odbędą się w innym terminie, to nie można przyjmować, iż wyborca został pozbawiony prawa wskazania poprzez akt głosowania osoby nowego prezydenta. Jego czynne prawo wyborcze ponownie zaktualizuje się w momencie wskazania nowej daty wyboru następcy ustępującego prezydenta.

Sąd Najwyższy przypomina również, że prawo wyborcze wskazuje i określa kolejne etapy procesu wyborczego, który finalnie ma doprowadzić do wyłonienia

następcy ustępującego prezydenta. Ustalenie dnia wyborów jest podstawowym i najistotniejszym elementem całego procesu. Konkretyzacja czynnego prawa wyborczego w akcie głosowania w dniu wyznaczonym przez Marszałka Sejmu jeszcze do niedawna wydawała się integralną i nierozzerwalną całością. Okoliczności powstałe na skutek pandemii COVID-19 każą zweryfikować ten pogląd. Okazało się bowiem, że w zupełnie wyjątkowej sytuacji jaka wytworzyła się na skutek pandemii może jednak dojść do rozbicia wskazanej jedności. Zasadność przesunięcia daty wyborów prezydenckich w 2020 r. nie jest ze względu na zakres zarzutów podniesionych w proteście przedmiotem szczegółowej analizy, nie ulega jednak wątpliwości, że zmiana daty wyborów nie pozbawia wyborców czynnego prawa wyborczego.

W ocenie Sądu Najwyższego, nie tylko fakt niezachowania przez wnoszącego protest wymaganego terminu poprzez brak rozpoczęcia jego biegu sprawia, że przedmiotowy protest nie może podlegać merytorycznemu rozpoznaniu. Należy bowiem podkreślić, że sformułowany w proteście zarzut obarczony jest istotną wadą, gdyż nie mieści się w kryteriach wymienionych w przepisie art. 82 § 1 k.wyb. W istocie wskazany w proteście zarzut nie dotyczy bowiem naruszenia obowiązujących przepisów odnoszących się do głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, a jedynie wykazuje na potencjalny brak możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego przez wnoszącego protest. Należy podkreślić, że stanowisko Sądu Najwyższego jest w tym względzie niezmiennie od lat i wynika ze ścisłej wykładni art. 82 § 1 k.wyb., który za podstawę protestu wyborczego przewiduje tylko naruszenie przepisów dotyczących głosowania i ustalenia wyników wyborów. Wszelkie inne zarzuty, a więc poprzedzające głosowanie, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów nie przekładają się na przestępstwa lub delikty wyborcze wymagane tym przepisem. Chodzi bowiem o ścisłe i konkretne regulacje kodeksu wyborczego dotyczące głosowania w lokalu wyborczym i ustalania wyników głosowania przez właściwe komisje (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2015 r., III SW 36/15, także: postanowienia Sądu Najwyższego z: dnia 16 lipca 2014 r., III SW 35/14; 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19; 3 marca 2011 r., III SW 64/11). Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że przepisy dotyczące głosowania, ustalenia

wyników głosowania lub wyników wyborów można traktować tylko jako przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

Należy jednak podkreślić, że w bardzo rzadkich przypadkach Sąd Najwyższy rozluźniał powyższą interpretację o ograniczeniu zakresu protestu i związaną z tym sądową kontrolą wyborów do prawidłowości ściśle rozumianych czynności w toku głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów. Przyczyną tego stanu rzeczy była potrzeba uzupełniania luk prawnych w systemie wyborczym oraz odwołanie się w tym względzie do nadrzędnego celu instytucji protestu wyborczego, jakim jest ustalenie ważności wyborów. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, że niedopuszczalne jest, aby jakkolwiek faza procedury wyborczej, mająca umożliwić wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza kontrolą i uchylała się spod oceny Sądu Najwyższego, co do jej wpływu na wynik wyborów i ich ważności (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12). Nie ulega jednak wątpliwości, że także w wypadku szerszej interpretacji przesłanek protestu wyborczego dokonywanej przez Sąd Najwyższy podstawą oceny zarzutów jest ich wpływ na wynik wyborów. Trudno zatem przyjąć zasadność wniesionego protestu w sytuacji, kiedy tego wyniku nie ma, a procedura wyboru Prezydenta RP nie została jeszcze zakończona.

W ocenie Sądu Najwyższego racjonalne wydaje się stanowisko PKW, która w przywołanej powyżej uchwale stwierdza, że z uwagi na brak możliwości głosowania na kandydatów i nieprzeprowadzenie w związku z tym głosowania w wyborach Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r., nie mogła m.in.: ustalić wyników głosowania na kandydatów na Prezydenta RP i sporządzić protokołu z głosowania (art. 316 k.wyb.), a także stwierdzić, w drodze uchwały, wyniku wyborów na Prezydenta RP (art. 317 § 1 k.wyb.) oraz podać do publicznej wiadomości wyników głosowania i wyniku wyborów, w formie obwieszczenia, które podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw (art. 318 § 1 i 3 k.wyb.). Ponadto, należy podzielić stanowisko PKW, że brak było także podstaw do sporządzenia i przekazania Marszałkowi Sejmu RP i Sądowi Najwyższemu sprawozdania z wyborów, gdyż zgodnie z art. 320 k.wyb. sporządza się je nie później niż 14 dnia po podaniu do publicznej

wiadomości wyników wyborów, które nie zostały ustalone w konsekwencji nieprzeprowadzenia głosowania. Kwestionowanie zatem przez wnoszącego protest wyniku wyborów i w konsekwencji żądania stwierdzenia ich nieważności, w sytuacji kiedy się one nie odbyły oraz nie ustalono i nie podano ich wyników, prowadzi do wniosku, że przedmiotowy protest pozbawiony jest substratu zaskarżenia, gdyż dotyczy badania okoliczności, które nie zostały ustalone przez uprawnione organy wyborcze, w tym przez PKW, a są wymagane do skutecznego wniesienia protestu wyborczego.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 321 § 1 i 3 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.