

Sygn. akt I NSW 740/20

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego D. P.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,

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

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2020 r. D. P. wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyboru A. D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W proteście podniósł następujące zarzuty:

1) wybory odbyły się w niekonstytucyjnym terminie, a Państwowa Komisja Wyborcza wydała bezprawną uchwałę nr 129/2020 z 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP, opierając się na rozszerzającej wykładni art. 293 § 1 i 3 ustawy z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.);

2) nie wypełniono wymogu nieuchwalania zmian w prawie wyborczym w okresie 6 miesięcy przed wyborami przy przyjmowaniu ustawy z 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 zwana „ustawą czerwcową”);

3) art. 127 ust. 7 Konstytucji RP stwierdza, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa (a nie ustawy), a taką ustawą jest wyłącznie Kodeks wyborczy;

4) określenie w ustawie czerwcowej krótkiego terminu na zbieranie podpisów przez nowych kandydatów oraz ograniczenie wydatków na kampanię wyborczą dla nowych kandydatów do 50% limitu stanowiło przejaw nierównego traktowania kandydatów;

5) pakiety wyborcze były przesyłkami nierejestrowanymi, dlatego nie ma żadnej gwarancji i potwierdzenia, że zostały dostarczone do właściwych osób, co narusza zasadę powszechności i równości wyborów;

6) osoby poddane kwarantannie nie miały możliwości głosowania w I turze.

Oprócz tego D. P. wniósł o wyłączenie wszystkich sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych od rozpoznania jego protestu. Postanowieniem z 25 lipca 2020 r. Sąd Najwyższy odrzucił wniosek, ponieważ był abstrakcyjny (nie dotyczył sędziów wyznaczonych do sprawy) i nie wskazywał na żadne konkretne okoliczności świadczące o rzekomym braku bezstronności sędziów w stosunku do protestującego.

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 przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 3). Z brzmienia Konstytucji RP wynika, że ustawodawca konstytucyjny przypisuje tylko jednemu konstytucyjnemu organowi kompetencję do stwierdzenia z urzędu ważności albo nieważności wyborów: Sądowi Najwyższemu.

Systemowa analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że podstawą protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP są naruszenia konkretnej procedury wyborczej zainicjowanej postanowieniem Marszałka Sejmu mogące mieć wpływ na wynik wyborów. Konstytucja RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów. 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; postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

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.

W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że niedopuszczalne jest, aby jakakolwiek faza procedury wyborczej, mająca umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza 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".

Sformułowane w przywołanej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wnioski należy odnieść w pełni do wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Większość zarzutów podniesionych w rozpatrywanym proteście dotyczy niekonstytucyjności działań Marszałka Sejmu i Państwowej Komisji Wyborczej oraz niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których przeprowadzono wybory. W ocenie Sądu Najwyższego dopuszczalne jest podnoszenie zarzutów konstytucyjnych w protestach wyborczych, nawet jeśli kwestionują one legalność działania organów wyborczych albo podważają konstytucyjność obowiązujących ustaw, pod warunkiem jednak, że protestujący wykaże istnienie ścisłego związku między wskazanymi naruszeniami a wynikiem wyborów, których ważność kwestionuje. Toczące się przed Sądem Najwyższym postępowanie nie służy bowiem abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności działań organów władzy publicznej, ale ocenie «ważności» wyborów (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), która ogranicza się do zbadania, czy doszło do naruszenia przepisów prawa w trakcie procedury wyborczej oraz czy ewentualne naruszenia miały wpływ na wynik głosowania.

Jeśli chodzi o zarzut pierwszy, to Sąd Najwyższy jest świadom, że w dniu 10 maja 2020 roku wybory prezydenckie nie odbyły się tzn. pakiety do głosowania korespondencyjnego nie zostały rozesłane, a lokale wyborcze pozostały tego dnia zamknięte i nie oddano ani jednego głosu na żadnego z kandydatów (fakt notoryjny). Nie ulega też wątpliwości, że tym samym obowiązujące i nigdy nieuchylone postanowienie Marszałka Sejmu z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 184) nie zostało wykonane przez organy państwa odpowiedzialne za

organizację wyborów. Takie działanie bez wątpienia stanowiło naruszenie art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy podziela także stanowisko protestującego, że uchwała PKW z 10 maja 2020 r. nr 129/2020 pozbawiona była podstaw prawnych. Jedną z naczelnych 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 stwierdzenia w ostatniej fazie procesu wyborczego, że nie może się on zakończyć. Nie jest takim przepisem z pewnością ani art. 293 § 1, ani § 3 Kodeksu wyborczego.

Dlatego też we wcześniejszym orzecznictwie Sąd Najwyższy uznał, że uchwała PKW z 10 maja 2020 r. nie stała na przeszkodzie wnoszeniu protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów majowych, które zostały bezprawnie odwołane (postanowienie SN z 3 czerwca 2020 r., I NSW 52/20). Przedmiotem niniejszego postępowania jest jednak ważność wyborów lipcowych, a protestujący w żaden sposób nie wyjaśnił, jaki wpływ na wynik głosowania miało przesunięcie terminu tych wyborów.

Jeśli chodzi o zarzut drugi, to rzeczywiście w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rzeczywiście została sformułowana zasada półrocznej ciszy legislacyjnej w zakresie istotnych zmian w prawie wyborczym (wyroki pełnego składu TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06; 28 października 2009 r., Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., K 9/11). Ustawa czerwcową została przyjęta z naruszeniem tej zasady, ale znów protestujący nie wyjaśnił, jaki wpływ na wynik wyborów miał późny termin przyjęcia przepisów wyborczych.

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to art. 127 ust. 7 Konstytucji RP stanowi, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa. Wbrew temu, co twierdzi protestujący, z przepisu tego nie wynika zakaz regulowania prawa wyborczego w więcej niż jednej ustawie. Posłużenie się w upoważnieniu prawodawczym liczbą pojedynczą jest klasycznym zabiegiem legislacyjnym, który nie stoi na przeszkodzie wielokrotnemu przyjmowaniu na jego podstawie różnych przepisów. Gdyby podążać kierunkiem rozumowania protestującego, należałoby uznać za niedopuszczalne także wszelkie nowelizacje Kodeksu wyborczego, bo każda z nich stanowi przecież oddzielną ustawę. Na marginesie warto odnotować, że do 2011 roku obowiązywało pięć odrębnych ustaw regulujących różne rodzaje wyborów, co nigdy nie było kwestionowane z punktu widzenia zgodności z art. 127 ust. 7 Konstytucji RP.

Jeśli chodzi o zarzut czwarty, to w ocenie Sądu Najwyższego ustawa czerwcową nie narusza ani zasady równości wyborów, ani zasady równości wobec prawa. Nie można zapominać, że w wyborach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. brali udział kandydaci zarejestrowani w wyborach, które miały się odbyć pierwotnie w terminie 10 maja 2020 r. – ustawodawca stworzył jednak możliwość wymiany dotychczasowych kandydatów na nowych, a także możliwość założenia zupełnie nowych komitetów, mimo że nie miał takiego obowiązku. Nowi kandydaci mieli rzeczywiście mniej czasu na zebranie podpisów, a także mieli do dyspozycji mniejszy limit wydatków, ale znajdowali się w innej sytuacji niż kandydaci, którzy zarejestrowali się wcześniej – nie mogą być traktowani jako podmioty podobne wymagające takiego samego traktowania.

Jeśli chodzi o zarzut piąty i szósty, to należy przypomnieć, że protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli stawiać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest. Gdyby intencją ustawodawcy byłoby umożliwienie inicjowania abstrakcyjnej kontroli ważności wyborów, to upoważniłby do wnoszenia protestów podmioty publiczne tradycyjnie stojące na straży interesu publicznego: Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Prezydenta RP (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; 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Zarzuty odnoszące się do braku gwarancji dostarczenia pakietów do głosowania korespondencyjnego właściwym osobom, jak również odnoszące się do rzekomego braku możliwości głosowania przez osoby przebywające na kwarantannie, mają właśnie charakter abstrakcyjny, bo dotyczą hipotetycznych nieprawidłowości, na których wystąpienie protestujący nie ma żadnej konkretnej wiedzy ani nie przedstawił żadnych dowodów.

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