



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 2897

Warszawa, 5 stycznia 2023 r.

BSA IV.021.18.2022

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175. 26. 2023

Data wpływu 12. 01. 2023

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 grudnia 2022 r., SPS-WP.020.347.4.2022, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw.*

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.347.11.2022

Data wpływu 13. 01. 2023 r.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





BSA IV.021.18.2022

OPINIA

ws. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw

I. Ocena projektu.

Autorzy projektu jako podstawowy powód podjęcia interwencji prawodawczej, w uzasadnieniu projektu ustawy wymieniają „konieczność podjęcia działań, które wpłyną na zwiększenie frekwencji w wyborach przeprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz transparentność i przejrzystość całego procesu wyborczego” (s.1). W ocenie projektodawców pomimo dotychczasowych, licznych nowelizacji Kodeksu wyborczego (KW) nie wprowadzono proobywatelskich zmian celem zwiększenia frekwencji na poziomie właściwym do dominujących wskaźników obserwowanych w demokratycznych państwach prawnych. Zdaniem autorów projektu ustawy nowelizującej zmiany w tym aspekcie dotyczą przede wszystkim osób niepełnosprawnych, starszych oraz zamieszkałych w rejonach kraju z utrudnionym dostępem do transportu publicznego – zatem hipotetycznie narażonych na wykluczenie z procesu wyborczego. Jako drugi, najważniejszy cel nowelizacji, wskazano zwiększenie elementów związanych z transparentnością wyborów.

Przedłożony do zaopiniowania projekt jedynie w wąskim zakresie odnosi się do spraw, o jakich mowa art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm., dalej: ustawa o SN, u.SN). Zawężyła to opinię do kilku kwestii o charakterze szczegółowym.

1. Projektodawca w: art. 205 § 2 [termin rozpoznania przez SN skargi na postanowienia PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego], w art. 300 § 2 [termin rozpoznania przez SN skargi na odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego] w art. 304 § 7 [termin rozpoznania przez SN skargi na postanowienie PKW o odmowie rejestracji kandydata] oraz w art. 404 § 2 [termin rozpoznania przez SN skargi na odmowę przyjęcia przez PKW zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego] zdecydował się na skrócenie obecnego 3-dniowego terminu na rozpoznanie tych skarg do 2 dni. Zmianę należy ocenić negatywnie. Wprawdzie wpływ tego typu spraw do Sądu Najwyższego nie jest znaczący, to wprowadzenie dwudniowego okresu na wydanie rozstrzygnięcia znacząco utrudni możliwość rzetelnego zapoznania się przez skład sędziowski z materiałami sprawy oraz ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego. Wypada również podać w wątpliwość zakres ingerencji przez ustawodawcę w podstawową gwarancję sędziowską jaką jest niezależność w zakresie orzekania, którą w tym względzie należy rozumieć

nie tylko jako brak możliwości ingerencji przez jakikolwiek podmiot zewnętrzny w proces decyzyjny, ale wymóg stworzenia sędziemu warunków do wydania jej w sposób bezstronny, w sposób merytorycznie niezakłócony, jedynie na podstawie związania Konstytucją i ustawami. Redukcja przez ustawodawcę okresu do wydania decyzji merytorycznej w określonych warunkach może godzić w niezależność sądu w zakresie jej podejmowania, z uwagi na obiektywne trudności w zapoznaniu się z materiałami sprawy, w tym presją czasu związaną z krótkim terminem na wydanie orzeczenia.

Wypada jednocześnie zaznaczyć, że w projekcie ustawy zmiany te nie zostały w żaden sposób merytorycznie umotywowane. Przykładowo, na s. 28 uzasadnienia projektu zawarto jedynie ogólną deklarację, że „proponowana zmiana § 2 skraca o jeden dzień w stosunku do obecnego stanu prawnego termin na wydanie orzeczenia przez Sąd Najwyższy do 2 dni w sprawie odmowy przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego”. W istocie nie przedstawiono żadnej argumentacji na skrócenie o 1/3 terminu rozpoznania przez SN skarg, o których mowa w art. 205 § 2, art. 300 § 2, art. 304 § 7 i w art. 404 § 2 KW, w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego.

Modyfikacja wskazanych przepisów, a więc art. 205 § 2, art. 300 § 2, art. 304 § 7 i w art. 404 § 2 KW, polegać ma nie tylko na skróceniu ustawowego terminu wydania orzeczenia przez SN, ale również na uchyleniu uregulowań określających charakter prawny i skutki takiego orzeczenia. Autorzy projektu przewidują wykreślenie słów: „od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. Orzeczenie doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie przyjmuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego” (w art. 304 § 7 KW: „...Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie rejestruje kandydata”). Usunięcie tych trzech zdań w każdym ze zmienianych przepisów należy ocenić jako niezrozumiałe i z pewnością obniżające obowiązujący standard pewności prawa w sytuacji związanej z wydaniem rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy. Zarówno rozstrzygnięcie o ostatecznym charakterze orzeczenia SN, jak i o obowiązku jego doręczenia zainteresowanym podmiotom pełni ważną funkcję ustalającą oraz kończącą zaistniały spór prawny. Dotyczy przy tym obowiązku informacyjnego, z którym wiążą się określone skutki prawne. Te zaś wyraźnie wyartykułowano w ostatnim zdaniu cytowanego fragmentu, zatem w rozstrzygnięciu, które zobowiązuje PKW do podjęcia niezwłocznie działania stanowiącego bezpośredni skutek orzeczenia SN. Trudno wskazać przyczyny takiej modyfikacji treści przytoczonych przepisów tym bardziej, że autorzy projektu nie przedstawili w tym zakresie żadnego uzasadnienia swojej propozycji.

Co więcej, ewentualne jej przyjęcie mogłoby prowadzić do dalej idącej niespójności i niejasności z uwagi na pozostawienie w treści ustawy niezmienionego art. 218 § 3 KW. Przepis ten, podobnie jak przytaczane regulacje, przyznaje prawo wniesienia skargi na postanowienia PKW dotyczące rejestracji listy kandydatów. W ostatnich trzech zdaniach art. 218 § 3 KW wskazuje jednocześnie na ostateczny charakter orzeczenia SN, obowiązek doręczenia tego orzeczenia oraz obowiązek podjęcia niezwłocznych działań przez PKW. Utrzymanie tych rozwiązań w obecnym brzmieniu, a jednocześnie skrócenie treści zmienianych projektem

przepisów o bardzo podobnym brzmieniu i odnoszących się do analogicznego prawa zaskarżania postanowień PKW do Sądu Najwyższego stanie się przedmiotem dość oczywistej rozbieżności, a tym samym wątpliwości co do tego, jak na gruncie tej samej ustawy rozumieć należy zbliżone rozwiązania.

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 6 w Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 t.j., dalej: ZTP) projekt danego rozwiązania prawnego powinien być optymalny, mając na względzie określony przedmiot regulacji. Autorzy projektu w ogóle nie przeanalizowali omawianej zmiany w aspekcie prakseologii orzekania Sądu Najwyższego w tej części procesu wyborczego. Proponowaną zmianę należy zatem ocenić negatywnie.

2. W art. 513 KW autorzy projektu postulują rozszerzenie katalogu kar za przestępstwo wielokrotnego głosowania także o karę ograniczenia wolności i pozbawienia wolności do lat dwóch (obecnie czyn ten zagrożony jest karą grzywny). Zmianę należy ocenić negatywnie w części, w jakiej górną granicę kary pozbawienia wolności oznaczono wymiarem lat dwóch. Tak wysoka górna granica ustawowego zagrożenia godzi w zasadę proporcjonalności. Wypada przypomnieć, że kara pozbawienia wolności do roku (a nie lat dwóch) przewidziana jest m.in. za przestępstwa: publicznego znieważenia osoby należącej do personelu dyplomatycznego obcego państwa albo urzędnika konsularnego obcego państwa, w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych (art. 136 § 4 k.k.), publicznego znieważenia znaku lub symbolu państwowego (art. 137 § 1 i 2 k.k.), wypadku mniejszej wagi, polegającego na uchylaniu się od odbywania służby wojskowej (art. 144 § 2 k.k.), czy nieumyślnego spowodowania średniego albo lekkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 157 § 3 k.k.). Mając powyższe na uwadze, górna granica zagrożenia za czyn przewidziany w art. 1 pkt 89 ustawy nowelizującej (art. 513 KW) jest nieproporcjonalna względem aktualnie określonego zagrożenia za czyny odznaczające się porównywalnym albo wyższym ładunkiem społecznej szkodliwości. Należy jednocześnie zaznaczyć, że tak szerokie rozszerzenie katalogu kar za czyn z art. 513 KW nie zostało w żaden sposób przeanalizowane w uzasadnieniu projektu ustawy. Autorzy projektu poprzestali jedynie na ogólnym przytoczeniu brzmienia zmienianej jednostki redakcyjnej ustawy (por. s.29-30 uzasadnienia projektu). Mając powyższe na uwadze, zmianę należy ocenić negatywnie.

3. Ustawodawca zdecydował się na zmianę Rozdziału 5a obowiązującej ustawy pt. „Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom” na „Działania na rzecz zwiększenia frekwencji”. Wprowadzane w tym rozdziale zmiany mają przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu osób starszych i niepełnosprawnych poprzez ułatwienia w transporcie do lokali wyborczych. Zmiany zaproponowane przez ustawodawcę należy ocenić pozytywnie z uwagi na ogólne wymogi demokratycznego państwa prawnego i obowiązek władzy publicznej przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Problem obniżonej frekwencji wyborczej jest znany w Polsce od lat i podejmowanie wszystkich działań zmierzających do zmiany takiego stanu rzeczy należy ocenić pozytywnie. Wypada zauważyć, że w wielu krajach obowiązują podobne rozwiązania ukierunkowane przede wszystkim na pomoc osobom narażonym na wykluczenie z powodów niepełnosprawności albo z uwagi na barierę wieku w celu ułatwienia partycypacji w wyborach.

II. Konkluzja

Negatywnie należy ocenić skrócenie do dwóch dni terminu rozpoznania skarg, o których mowa w art. 205 § 2, art. 300 § 2, art. 304 § 7 i w art. 404 § 2 KW, jak również przewidzianą modyfikację treści tych przepisów polegającą na wykreśleniu trzech ostatnich zdań dotyczących charakteru orzeczenia SN, obowiązku jego doręczenia oraz skutków prawnych. Negatywnie należy ocenić także propozycję ustalenia górnej granicy ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności za czyn z art. 513 KW na poziomie 2 lat pozbawienia wolności, jako rozwiązanie sprzeczne z zasadą proporcjonalności.