

POSTANOWIENIE

Dnia 14 kwietnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Halina Kiryło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z protestu wyborczego B. M. przeciwko ważności wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu ... 2016 r.,

przy udziale:

1) Prokuratora Generalnego,

2) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 kwietnia 2016 r.,

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

B. M. wniósł protest przeciwko ważności wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu ... 2016 r. w okręgu wyborczym nr [...] oraz przeciwko ważności wyboru X. Y. na senatora.

Wnoszący protest podał, że podstawą faktyczną przedmiotowego protestu jest: 1/ prowadzenie na dużą skalę kampanii wyborczej na rzecz kandydatki X. Y. przez instytucje państwowe; 2/ finansowanie kampanii wyborczej X. Y. na skalę, która znacznie przekracza limit dopuszczalnych wydatków na kampanię, ze środków, które nie pochodziły od Komitetu Wyborczego [...]; 3/ akcja zastraszania,

przeprowadzona w dniu ... 2016 r. przez policję, straż miejską, Ministra [...] oraz Wiceministra [...] przeciwko osobom, które tego dnia w S. zabierały głos przeciwko X.Y. lub rozdawały ulotki profrekwencyjne. Jako przykłady prowadzenia na dużą skalę kampanii wyborczej na rzecz kandydatki X.Y. przez instytucje państwowe wnoszący protest wskazał debatę w Archiwum Państwowym w S. w dniu ... 2016 r., postawienie krzyża przed biblioteką w P. w dniu ... 2016 r., uroczystość na cześć żołnierzy wyklętych w A. w dniu ... 2016 r., spotkanie historyczne w szkole podstawowej w J. w dniu ... 2016 r., kampanię wyborczą w Archiwum Państwowym w S. w dniu ... 2016 r. i tendencyjną relację TVP [...] z tego ostatniego wydarzenia. Z kolei ilustracją prawdziwości tezy o finansowaniu kampanii wyborczej X.Y. na skalę, która znacznie przekracza limit dopuszczalnych wydatków na kampanię, ze środków, które nie pochodziły od Komitetu Wyborczego [...] są – zdaniem wnoszącego protest – posiedzenia wyjazdowe Klubu Parlamentarnego [...] w W. w dniu ... 2016 r. oraz w Ł. w dniu ...go 2016 r. Wreszcie akcja zastraszania, przeprowadzona w dniu ... 2016 r. przeciwko osobom, które tego dnia w S. zabierały głos przeciwko X.Y. lub rozdawały ulotki profrekwencyjne, polegała na bezpodstawnym legitymowaniu i przepytывaniu tych osób przez funkcjonariuszy policji i straży miejskiej.

W ocenie wnoszącego protest, na skutek faktów stanowiących podstawę przedmiotowego protestu, wyborów nie można uznać za zgodne z powszechnie przyjętymi standardami demokracji, obowiązek przestrzegania których wynika z art. 2 Konstytucji RP. Równość kandydatów została rażąco naruszona przez działania instytucji państwowych, polegających na prowadzeniu kampanii wyborczej na rzecz X.Y. W ten sposób wybory zostały przeprowadzone z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” oraz „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym”. Ponadto zasady finansowania kampanii wyborczej, wyrażone między innymi w art. 507 Kodeksu wyborczego, zostały naruszone w stopniu tak poważnym, że żaden z kandydatów, którzy prowadzili kampanię zgodnie z prawem (w szczególności przy poszanowaniu limitu wydatków, który wynosił 55.000 złotych) nie miał realnych szans na zwycięstwo. Naruszenie równości kandydatów stanowi także pogwałcenie art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej:

Konwencja), zgodnie z którym „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak (...) przekonania polityczne” (prawo do wolnych wyborów jest wymienione w Konwencji, a mianowicie w art. 3 jej protokołu dodatkowego). Wybory poprzedzone działaniami zastraszającymi (legitymowaniem aktywistów) nie mogą być uznane za „wolne” ani za przeprowadzone „w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności” i z tego powodu były one niezgodne z Konwencją, tj. z art. 3 protokołu dodatkowego do Konwencji.

Zdaniem wnoszącego protest, dopuszczalność niniejszego protestu wynika z art. 101 Konstytucji RP oraz dodatkowo z jej art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2, a nadto z art. 13 w związku z art. 14 Konwencji i z art. 3 protokołu dodatkowego do niej. Przepis art. 101 Konstytucji RP stanowi bowiem, że ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy, a wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Przepis ten nie zawiera zatem ograniczeń co do przyczyn, z jakich Sąd Najwyższy może odmówić stwierdzenia ważności wyborów, powinny być one jednak na tyle poważne, by uznać, że proces wyborczy nie może uchodzić za odpowiadający standardom demokracji. Protest wyborczy jest zaś podstawowym dokumentem pozwalającym Sądowi Najwyższemu na zapoznanie się z okolicznościami rzutującymi na stwierdzenie ważności wyborów, stąd powinna istnieć możliwość ujęcia w proteście wszystkich tych okoliczności. Z kolei z przepisu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że ustawa nie może zamknąć drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, a zatem także do składania protestu przeciwko ważności wyborów ze względu na rodzaj naruszenia prawa, jaki jest podstawą protestu. Dopuszczalność niniejszego protestu wyborczego jasno wynika więc z Konstytucji RP i nie może być wyłączona w drodze ustawy. Wprawdzie art. 82 ust. 1 Kodeksu wyborczego enumeratywnie wskazuje przepisy prawa, których naruszenie może być podstawą protestu przeciwko ważności wyborów, jednak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2015 r., III SW 160/15 przyjmuje nową, szerszą niż dotychczas interpretację tego przepisu. W uzasadnieniu postanowienia wskazano bowiem, że „zakresu przedmiotowego protestu nie można ograniczać jedynie do tych przepisów, które bezpośrednio

określają czynności fazy głosowania”. Autor przedmiotowego protestu wnioskuje do Sądu Najwyższego o przyjęcie jeszcze szerszej interpretacji wzmiankowanego przepisu, niż zaprezentowana w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2015 r., i uznanie, że przepis ten nie ma na celu wyłączenia stosowania ani art. 101 Konstytucji RP, ani art. 13 i art. 14 Konwencji oraz art. 3 protokołu dodatkowego do niej i w konsekwencji uznanie, iż protest wyborczy oparty na naruszeniu norm prawa zawartych w Konwencji (w szczególności art. 14 i art. 3 protokołu dodatkowego) oraz w Konstytucji RP (art. 2 i art. 32) jest dopuszczalny w świetle art. 82 ust. 1 Kodeksu wyborczego.

Gdyby Sąd Najwyższy nie przyjął takiej interpretacji art. 82 ust. 1 Kodeksu wyborczego, która pozwala uznać mniejszy protest wyborczy za w pełni dopuszczalny, wnoszący protest wnioskuje o postawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności art. 82 ust. 1 Kodeksu wyborczego z Konstytucją (w szczególności z art. 77 ust. 2 i art. 101 ust. 2, w związku z art. 2, art. 32, art. 97 ust. 2 i art. 101 ust. 1) oraz z Konwencją (w szczególności z art. 13 w związku z art. 3 protokołu dodatkowego i z art. 14). Pytanie to formułuje zaś następująco: czy art. 82 ust. 1 Kodeksu wyborczego jest zgodny z: 1/ art. 77 ust. 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim przepis ten nie dopuszcza innych protestów wyborczych, niż te wniesione z powodu naruszenia niektórych, enumeratywnie określonych przepisów prawa, a mianowicie: 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; 2/ art. 101 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 101 ust. 1, z art. 77 ust. 2, z art. 32 i z art. 97 ust. 2 Konstytucji RP w takim zakresie, w jakim przepis ten w kontekście wyborów do Sejmu i do Senatu nie dopuszcza innych protestów wyborczych, niż te wniesione z powodu naruszenia niektórych, enumeratywnie określonych przepisów prawa, a mianowicie: 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; 3/ art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 14 Konwencji oraz z art. 3 protokołu dodatkowego do Konwencji w takim samym zakresie, jak ten wskazany w punkcie 1 powyżej ? Gdyby zaś Sąd Najwyższy nie przedstawił takiego pytania prawnego lub uznał, że oczekiwanie na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest niecelowe, to wnoszący protest wnioskuje o uznanie niniejszego protestu wyborczego za dopuszczalny bezpośrednio na podstawie art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 13 Konwencji.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokurator Generalny przedstawiając swoje stanowisko w sprawie niniejszego protestu wyborczego wyrazili opinie o konieczności pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Inicjując rozważania w niniejszej sprawie wypada podkreślić, że instytucja protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu ma konstytucyjne podstawy. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady te zawarte zostały w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 zamieszczonych w rozdziale 10 działu I ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) oraz – w odniesieniu do wyborów do Senatu – w stosowanych z mocy art. 258 kodeksu przepisach szczególnych art. 241 – 243 zamieszczonych w rozdziale 8 działu III tego aktu, do których odsyła (w kwestii wskazania sądu właściwego do rozpoznania protestu oraz zasad jego wnoszenia i trybu rozpoznania) art. 83 Kodeksu wyborczego.

W świetle art. 82 § 2-5 Kodeksu wyborczego, prawo wniesienia protestu przysługuje wyborcom, których nazwiska są umieszczone w spisie wyborców oraz przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Sam protest wyborczy zdefiniowany zaś został w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, jako protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub

wyborowi określonej osoby. Takie określenie protestu wyborczego koresponduje z brzmieniem art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w punktach 1 i 2 art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego katalog zarzutów, na jakich można oprzeć protest. Są nimi: 1/ dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz 2/ naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów. Konkludując: przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią określone czyny przestępcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalenie jego wyników lub wyników wyborów oraz określone delikty wyborcze mające wpływ na wynik wyborów.

W myśl art. 241 § 1 i 3 oraz art. 242 § 1 i 2 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego również w przypadku wyborów do Senatu protest wyborczy skierowany jest przeciwko ważności wyborów, wymaga zachowania formy pisemnej, a jego treść powinna obejmować sformułowanie zarzutów, o jakich mowa w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego oraz przedstawienie lub wskazanie dowodów na ich poparcie. W sytuacji, gdy następuje merytoryczne rozpoznanie protestu (w składzie trzyosobowym w postępowaniu nieprocesowym), Sąd Najwyższy wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu, która zawiera ustalenie co do zasadności zarzutów podniesionych przez protestującego, a w razie potwierdzenia zasadności owych zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów.

W przedmiotowej sprawie wnoszący protest wyborczy zarzucił nieprawidłowości w sposobie prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej kandydatki na senatora RP X.Y. Żadne z zarzucanych przez wnoszącego protest wyborczy zachowań nie wyczerpuje znamion przestępstw określonych w przepisach art. 248 – art. 251, zamieszczonych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, do których odsyła art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Przepisy te przewidują zaś odpowiedzialność karną za : fałszowanie dokumentów wyborczych (art. 248 k.k.), bezprawne przeszkadzanie w wyborach (art. 249 k.k.), bezprawny wpływ na

głosowanie (art. 250 k.k.), przekupstwo wyborcze (art. 250a k.k.) i naruszenie tajności głosowania (art. 251 k.k.). Tylko stypizowane w powołanych przepisach przestępstwa, i to mające wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, a nie inne czyny karalne, w tym wykroczenia przeciwko wyborom, o jakich mowa w art. 494 – art. 515 Kodeksu wyborczego, mogą stanowić tę podstawę protestu wyborczego.

Opisane w proteście zachowania nie wypełniają też drugiej z ustawowych podstaw protestu wyborczego, jaką stanowią naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów.

W niniejszej sprawie wnoszący protest zarzucił nie tyle obrazę przepisów Kodeksu wyborczego ile przepisów innych aktów prawnych, tj. Konstytucji RP (zwłaszcza jej art. 2 i art. 32) oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przez naruszenie zasady równości i wolności wyborów, a w konsekwencji – zasady demokratycznego państwa prawa. Naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego może jednocześnie stanowić naruszenie Konstytucji RP. Powinno być ono jednak odnoszone do tych przepisów Konstytucji RP, które dotyczą wyborów do Sejmu i Senatu.

Zasada równości jest nie tylko podstawą całej regulacji dotyczącej podstawowych praw i wolności jednostki, ale też jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa. W Konstytucji RP została ona sformułowana jako zasada ogólna w art. 32 ust. 1, stanowiącym *lex generalis* dla pozostałych norm konstytucyjnych, dotyczących równości i ją konkretyzujących, jak między innymi art. 97 ust. 2, zgodnie z którym wybory do Senatu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasada równości wyborów to zatem jedna z podstawowych zasad prawa wyborczego (nazwanych też przymiotami wyborczymi) w państwie demokratycznym. Równość wyborów interpretuje się w dwóch aspektach – formalnym i materialnym. Równość w znaczeniu formalnym opiera się na założeniu, że każda osoba, której przysługuje prawo wyborcze (podmiotowe), uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach jak inni wyborcy, a w szczególności dysponuje taką samą liczbą głosów w przypadku czynnego prawa wyborczego oraz ma równe z innymi szanse w

ubieganiu się o urząd wybieralny czy mandat przedstawicielski (równość biernego prawa wyborczego). Z kolei równość w znaczeniu materialnym oznacza zapewnienie równego znaczenia, równej siły głosu każdego wyborcy, a zatem głos każdego wyborcy powinien przynosić tożsamy skutek dla wyników wyborów.

Co do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w art. 3 protokołu nr 1 stanowi ona jedynie o zobowiązaniu się stron do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Przepis ten akcentuje zatem wolny charakter elekcji. Jednak wobec wyraźnego odwołania się we wstępie Konwencji do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która wskazuje równość jako jeden z elementów wolnych wyborów, również na gruncie Konwencji równość wyborów musi stanowić jeden z czynników przesądzających o wolnym charakterze elekcji. Sama zasada wolnych wyborów ma zagwarantować swobodną realizację aktu wyborczego. Oznacza to w szczególności, że każdy wyborca korzysta z przysługującego mu czynnego i biernego prawa wyborczego w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego czy psychicznego. Zasada ta zakłada pluralizm polityczny przejawiający się w istnieniu nieograniczonej konkurencji kandydatów i programów, swobodzie w zgłaszaniu kandydatów i prowadzeniu kampanii wyborczej, w istnieniu na takich samych warunkach finansowania przez państwo wszystkich kandydatów lub komitetów wyborczych, jeżeli prawo przewiduje ich finansowanie z budżetu państwa. Wszystko to razem stwarza wyborcy warunki do podejmowania nieskrepowanych i samodzielnych decyzji wyborczych (B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Oficyna 2007).

Wszystkie powyższe aspekty zasady równości i wolności wyborów mają swoje odzwierciedlenie i rozwinięcie w przepisach Kodeksu wyborczego. Nie każde jednak naruszenie przepisów tego aktu stanowi podstawę protestu wyborczego, a jedynie naruszenie przepisów, które dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów i które ma wpływ na wynik wyborów.

Warto zauważyć, że jakkolwiek językowa wykładnia art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego może prowadzić do wniosku, iż chodzi w nim wyłącznie o przepisy odnoszące się do etapu wyborów zapoczątkowanego głosowaniem

(jak przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 3 listopada 2011 r.: III SW 64/11, III SW 65/11, III SW 82/11, III SW 128/11 i III SW 131/11, czy z dnia 17 listopada 2015 r.: III SW 96/15, III SW 138/15, III SW 143/15, z dnia 19 listopada 2015 r., III SW 161/15, z dnia 25 listopada 2015 r., III SW 156/15 i z dnia 26 listopada 2015 r., III SW 151/15), to słuszność tezy o ograniczeniu zakresu protestu i związanej z tym sądowej kontroli wyborów do prawidłowości ściśle rozumianych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów została zanegowana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., III SW 4/12 (OSNP 2013 nr 5-6, poz. 70), w której stwierdzono, 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 co najmniej w 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 umożliwić 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 wszak 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 zakres przedmiotowego protestu nie można ograniczać jedynie do tych przepisów, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania.

Idąc tym tokiem rozumowania, Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2015 r., III SW 160/15, stwierdził, że także protest wyborczy odnoszący się do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej przez pełnomocnika wyborczego partii politycznej o utworzeniu komitetu wyborczego oraz rejestracji list kandydatów przez okręgowe komisje wyborcze, dotyczy niewątpliwie czynności procesu wyborczego ważnych dla prawidłowości (zgodności z prawem) wyborów. Z tego względu, pomimo że wykracza poza ściśle rozumiane czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów, podlega rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy. Podobnie w postanowieniu z dnia 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego (który w brzmieniu obowiązującym przed dniem 26 sierpnia 2014 r. stanowił, że wyborca przebywający czasowo na obszarze gminy w okresie obejmującym dzień wyborów jest dopisywany do spisu wyborców, na jego pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów) oraz § 13 ust. 1 pkt 7 wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 33 Kodeksu wyborczego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców, są przepisami dotyczącymi głosowania. Ich naruszenie może bowiem wpłynąć nie tylko na sam przebieg głosowania, przez pozbawienie udziału w nim osób uprawnionych, ale nawet może mieć wpływ na wynik wyborów, gdyby skala naruszenia była duża i dotyczyła wielu wyborców.

Podobne stanowisko w kwestii nieograniczania podstaw protestu wyborczego tylko do naruszenia przepisów związanych z głosowaniem i ustaleniem jego wyników oraz ustaleniem wyników wyborów, lecz celowości objęcia nimi

każdego stadium postępowania wyborczego mającego wpływ na ostateczny wynik wyborów, prezentowane jest też w literaturze (Ł. Buczkowski, Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego (w:) Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 215; B. Banaszak, Protest wyborczy w wyborach parlamentarnych, Przegląd Sejmowy 2014 nr 1, s. 51 i nast.).

Przedstawiona w powyższych judykatach Sądu Najwyższego i doktrynie szeroka wykładnia podstawy protestu wyborczego określonej w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, nie oznacza jednak możliwości objęcia hipotezą zawartej w tym przepisie normy prawnej wszystkich naruszeń przepisów Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego istnieje bowiem konieczność wykazania wpływu tej podstawy protestu na wynik wyborów (związek przyczynowo – skutkowy). Nawet szerokie rozumienie pojęcia „przepisów dotyczących głosowania lub ustalenia jego wyników lub wyników wyborów” nie upoważnia do uznania jako podstawy protestu wszelkich naruszeń prawa wyborczego, we wszystkich fazach procesu wyborczego, jeśli – jak prowadzenie i finansowanie kampanii wyborczej – nie mają one bezpośredniego wpływu na wynik wyborów. Trzeba przy tym pamiętać, że naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, musi dokonać właściwy organ wyborczy. Wynika to z treści art. 82 § 2 *ab initio* Kodeksu wyborczego. Dlatego przedmiotem protestu zasadniczo nie mogą być zarzuty dotyczące przebiegu kampanii wyborczej, skoro nie jest ona prowadzona i nadzorowana przez organy wyborcze wymienione w przepisach działu II Kodeksu wyborczego (por. B. Dauter, komentarz do art. 82 Kodeksu wyborczego (w:) K. W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014, s. 233).

Wynikające z art. 82 Kodeksu wyborczego ograniczenia w zakresie podstawy protestu wyborczego nie naruszają powołanych przez wnoszącego protest przepisów art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszym z tychże przepisów, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Natomiast drugi z nich stanowi, że ustawa nie może nikomu

zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. W judykaturze i doktrynie zauważa się, że po pierwsze - oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu; po drugie – art. 77 ust. 2 należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1; po trzecie – między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść tego ostatniego przepisu stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 23 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2005 r., K 35/04, OTK-A 2005 nr 3, poz. 23; z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999 nr 3, poz. 36, z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998 nr 4, poz. 50; z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000 nr 4, poz. 109 i z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006 nr 1, poz. 2). W literaturze kontestowane jest jednak możliwość zastosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP do instytucji protestów wyborczych. Procedura zapoczątkowana wniesieniem protestu wyborczego nie gwarantuje bowiem wyborcy rozpatrzenia jego indywidualnej sprawy (a o takiej mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), lecz jedynie umożliwia się mu działanie w interesie ogólniejszym (w ramach toczącej się walki wyborczej). Z kolei zawarte w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP sformułowanie dotyczące zakazu zamykania drogi sądowej oznacza, że zakazane jest wyłączenie, a nie ograniczenie drogi sądowej. Przy czym droga sądowa rozumiana jest w sposób szeroki, a zakaz jej zamykania należy rozumieć jako zakaz wykluczania dostępu do jakiegokolwiek sądu przewidzianego w art. 175 Konstytucji RP (H. Pietrkowski, Prawo do sądu (wybrane zagadnienia), PS 1999 nr 11-12, s. 8). *A contrario* – dopuszczalne jest ustanowienie określonych ograniczeń proceduralnych, w postaci np. przymusu adwokackiego lub *res iudicata* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02 OTK-A 2003 nr 8, poz. 84). Takim ograniczeniem może zaś być wymaganie oparcia protestu wyborczego na ustawowych podstawach.

Konieczność szerokiego dostępu do sądu w sprawach związanych z procesem wyborczym jest podkreślana w dorobku Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji i Prawa (tzw. Komisji Weneckiej) oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Ustanowione przez nie standardy wymagają zapewnienia kontroli sądowej decyzji wydawanych na wszystkich etapach

wyborów. W szczególności będą to kwestie związane z rejestracją wyborców, rejestracją kandydatów i list, finansowaniem i dostępem do środków masowego przekazu, przebiegiem kampanii wyborczej i samego głosowania (szerzej na ten temat: A. Hauser, M. Masternak – Kubiak, Dostęp do sądu we świetle kodeksu wyborczego (w:) B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji – Paszkiewicz (red.) Aktualne problemy prawa wyborczego, Zielona Góra 2015, s. 137 i nast.). Nie oznacza to jednak poddania całej procedury wyborczej kontroli Sądu Najwyższego w postępowaniu bezpośrednio poprzedzającym stwierdzenie ważności wyborów.

W literaturze podkreśla się, że stosownie do art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego w odniesieniu do wyborów parlamentarnych oraz art. 322 § 2 Kodeksu wyborczego w odniesieniu do wyborów prezydenckich, Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której Kodeks wyborczy przewiduje możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sadu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. W związku z tym stawiana jest teza, że ustawowe ukształtowanie podstaw protestu wyborczego stanowi kompromis pomiędzy różnymi formami kontroli czynności wyborczych (Ł. Buczkowski, Stwierdzenie ważności wyborów..., s. 216).

Kontrola ta dotyczy także przebiegu i finansowania kampanii wyborczej, która to problematyka uregulowana jest w przepisach rozdziału 12-15 działu I Kodeksu wyborczego. Już na etapie prowadzenia kampanii wyborczej przepis art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego przewiduje możliwość wniesienia do sądu okręgowego wniosku o wydanie stosownego orzeczenia w razie dopuszczenia się przez podmioty prowadzące kampanię określonych w tym przepisie naruszeń prawa wyborczego w zakresie rozpowszechniania materiałów wyborczych. Przepis art. 113 Kodeksu wyborczego zapewnia zaś wszystkim osobom pokrzywdzonym i poszkodowanym dochodzenia wobec osób, których działania lub zaniechania w toku kampanii wyborczej naruszyły cudze dobra osobiste lub majątkowe, uprawnień na podstawie przepisów innych – niż Kodeks wyborczy – ustaw. Z kolei w myśl art. 114 Kodeksu wyborczego, konsekwencją naruszenia przez komitet wyborczy przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej, jest możliwość przyjęcia przez organ wyborczy sprawozdania finansowego ze wskazaniem stwierdzonych uchybień lub jego odrzucenie, ze wszystkimi dalszymi skutkami takiej decyzji, jak

pomniejszenie dotacji i subwencji oraz utrata korzyści uzyskanych z naruszeniem przepisów kodeksu (art. 148 i art. 149 Kodeksu wyborczego). Kodeksy wyborczy przewiduje wreszcie sankcje karne za wykroczenia popełnione w trakcie kampanii wyborczej w zakresie: prowadzenia agitacji wyborczej w niedozwolonych miejscach (art. 494 w związku z art. 108) i czasie (art. 498 w związku z art. 107) lub bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego (art. 499 w związku z art. 106) albo z zastosowaniem niedopuszczalnych form (art. 501 i art. 502), rozpowszechniania materiałów wyborczych (art. 495 w związku z art. 109 i 110), podawania w czasie ciszy wyborczej wyników sondaży (art. 500 w związku z art. 115), czy wreszcie finansowania kampanii wyborczej (art. 502 – art. 510). Przebieg kampanii wyborczej oraz jej finansowania nie zostały zatem pozostawione bez jakiegokolwiek kontroli sądowej i sankcji za naruszenia przepisów regulujących tę problematykę.

Konkludując wypada zgodzić się z poglądem doktryny, że konstytucyjnie konieczną treścią kontroli ważności wyborów jest badanie uchybień prawu wyborczemu i dokonywanie ocen, czy uchybienia te były na tyle istotne, że miały lub mogły mieć wpływ już to na wybór poszczególnych posłów (senatorów), już to na cel wyborów. Punktem wyjścia jest przy tym domniemanie ważności wyborów, a więc udowodnienia wymaga brak tej ważności. Skoro przedmiotem kontroli ma być ważność wyborów, to Sąd Najwyższy powołany jest do badania wszystkich kwestii, które rzutują na ostateczne wyniki wyborów tak w skali ogólnokrajowej, jak też w skali okręgów wyborczych, czy w odniesieniu do pojedynczych posłów i senatorów. Kontrola Sądu Najwyższego nie ogranicza się więc do samego aktu głosowania, ale obejmuje wszystkie etapy postępowania wyborczego, od zarządzenia wyborów do ustalenia i ogłoszenia ich wyników. Kontrolę Sądu Najwyższego należy jednak odnieść tylko do tych czynności (spraw, sporów), które mogą mieć bezpośredni związek i wpływ na ważność wyborów. Konstytucja nie wymaga tym samym ustanowienia właściwości Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia wszystkich sporów i spraw związanych z wyborami. Kontrowersje na tle, między innymi, kampanii wyborczej nie muszą być zatem objęte właściwością Sądu Najwyższego (L. Garlicki, Komentarz do art. 101 Konstytucji (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz, Tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999).

Stając na gruncie domniemania zgodności art. 82 Kodeksu wyborczego z Konstytucją RP oraz zważywszy na to, że z racji krótkiego, 90-dniowego terminu wyznaczonego Sądowi Najwyższemu w art. 244 § 2 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego do podjęcia uchwały o ważności wyborów do Senatu, wystąpienie w tym czasie do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie zgodności przepisów Kodeksu wyborczego z Konstytucją RP jest nierealne, a nadto – wobec zaprezentowanej wyżej wykładni kwestionowanych przez wnoszącego protest przepisów - nie znajdując podstaw do takiego wystąpienia, Sąd Najwyższy uznał, że przedmiotowy protest wyborczy nie jest oparty na ustawowej podstawie i z tego powodu nie spełnia warunków określonych w art. 241 § 2 Kodeksu wyborczego. W konsekwencji tego, z mocy art. 243 § 1 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego orzeczono o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu.

eb