

Postanowienie z dnia 4 listopada 2011 r.

III SW 27/11

1. Wystąpienie do Państwowej Komisji Wyborczej najpóźniej do 40 dnia przed dniem wyborów z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, stanowi warunek konieczny zgłoszenia do rejestracji list kandydatów, które nie uzyskały poparcia podpisami co najmniej 5.000 wyborców.

2. Dla zachowania terminu do zgłoszenia wniosku o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, konieczne jest, aby dotarł on (fizycznie) do Państwowej Komisji Wyborczej do 40 dnia przed dniem wyborów (art. 9 Kodeksu wyborczego).

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski, Maciej Pacuda (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 listopada 2011 r. sprawy z protestu Tadeusza S. przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem: 1. Państwowej Komisji Wyborczej; 2. Prokuratora Generalnego

p o s t a n o w i ł:

wyrazić opinię, że zarzuty protestu wyborczego są niezasadne.

U z a s a d n i e n i e

Wyborca Tadeusz S. złożył w dniu 12 października 2011 r. (data nadania w urzędzie pocztowym) w Sądzie Najwyższym protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. , żądając unieważnienia wyborów do Sejmu i Senatu RP w całej Polsce.

Równocześnie zarzucił: 1) naruszenie przez Państwową Komisję Wyborczą art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego w związku z art. 211 § 1 i art. 215 § 1 Kodeksu

wyborczego, co miało wpływ na wynik wyborów oraz art. 99 ust. 1 i art. 100 ust. 1 Konstytucji RP; 2) naruszenie przez okręgowe komisje wyborcze art. 210 § 1 i art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego; 3) naruszenie art. 228 Kodeksu wyborczego (rozbieżności w liczbie wydanych kart do Sejmu i Senatu, wątpliwości odnośnie do liczby głosów nieważnych).

Nadto wnoszący protest domagał się skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego: 1) w sprawie niezgodności art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego z art. 45 Konstytucji RP (prawo do sądu) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odwołania do sądu od postanowień PKW; 2) w sprawie niezgodności art. 196 i art. 198 Kodeksu wyborczego w związku z art. 197 § 1 Kodeksu wyborczego z art. 32 Konstytucji RP (równość wobec prawa) w zakresie, w jakim przewiduje progi wyborcze dla komitetów wyborczych, a zwalnia od tego wymogu komitety wyborcze organizacji mniejszości narodowych.

W obszernym uzasadnieniu wnoszący protest podał między innymi, iż art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego daje uprawnienie komitetowi wyborczemu, który zarejestrował listy kandydatów w więcej niż połowie okręgów wyborczych, do zarejestrowania list we wszystkich okręgach. Skoro zaś rejestracji list zgłoszonych przez komitety wyborcze dokonuje okręgowa komisja wyborcza a nie sam komitet, to należy uznać, iż legislator w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego miał na myśli komitety, które dotrzymały wymogów, o których mowa w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego. Sporządzenie protokołu jest z kolei jedynie czynnością prawną stwierdzającą stan faktyczny zgłoszenia, spełnienia określonych wymogów i weryfikacji. Należy zatem przyjąć, zgodnie z wykładnią celowościową, że faktycznym momentem rejestracji jest moment zgłoszenia listy przez komitet wyborczy, a fakt ten zostaje potwierdzony lub nie w momencie sporządzenia protokołu. Każde zgłoszenie listy wyborczej „do godziny 23:59 dnia przed wskazanym terminem” nie oznacza „braku rejestracji” wobec faktu niesporządzenia protokołu, zwłaszcza że sama okręgowa komisja wyborcza nie jest związana terminem ujętym w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego. Bezsporne jest więc, że Komitet Wyborczy Nowej Prawicy posiadał listy wyborcze zarejestrowane w 21 okręgach wyborczych, czyli w więcej niż połowie okręgów wyborczych. Co prawda w 2 przypadkach PKW sporządziła protokół po dniu 30 sierpnia, ale wobec faktu zgłoszenia tych list w terminie, należy uznać, iż „rejestracja 21 Komitetów wyborczych” nastąpiła w terminie, o którym mowa w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego, bez względu na to, kiedy nastąpiło sporządzenie protokołu rejestracji listy. Wnoszący

protest odwołał się ponadto do art. 1 pkt 1 k.p.a. i art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. oraz wyraził pogląd, że termin złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia o rejestracji list w więcej niż połowie okręgów wyborczych został przez KW Nowa Prawica zachowany, gdyż przed jego upływem pismo zastało nadane w polskiej placówce operatora publicznego. Odmawiając w takiej sytuacji wydania zaświadczenia PKW dopuściła się zatem naruszenia art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, które miało wpływ na wynik wyborów we wszystkich 41 okręgach wyborczych. Uzasadniając twierdzenie, że wskazane wyżej przypadki naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego miały wpływ na wynik wyborów, wnoszący protest podkreślił, iż w warunkach występowania progów wyborczych w skali krajowej wyborcy inaczej traktują i głosują na listy ogólnokrajowe i listy lokalne (które mają znacznie mniejsze szanse na zdobycie miejsc parlamentarnych). Występuje bowiem zjawisko preferencji wyborczych na listach mających większe szanse, a do tych należą listy ogólnopolskie. W tej sytuacji można uznać, że wynik KW Nowej Prawicy byłby analogiczny do tych, które uzyskał w wyborach w 21 okręgach. Wobec braku listy KW Nowej Prawicy część wyborców zrezygnowała zatem z udziału w wyborach a część przerzuciła swoje głosy na inne listy wyborcze, co wpłynęło na uzyskane przez nie wyniki i liczbę mandatów. Innymi słowy, odmowa wydania zaświadczenia przez PKW i przyjęcia list KW Nowej Prawicy w pozostałych 20 okręgach wpłynęła na wynik wyborów innych list, zarówno w tych 20 okręgach, w których listy KW Nowej Prawicy nie były zarejestrowane, jak i w tych 21, w których listy zarejestrowano.

Poważne wątpliwości wnoszącego protest budziło ponadto odrzucenie wielu list wyborczych do Sejmu (Prawicy Rzeczypospolitej) i kandydatów do Senatu (Marek Król, Anna Kalata itp.) „odnośnie do sposobu liczenia głosów poparcia pod listami kandydatów przez okręgowe komisje wyborcze, co do ich stanu faktycznego”. Odrzucenie list kandydatów nastąpiło więc z naruszeniem art. 210 § 1 Kodeksu wyborczego.

Wnoszący protest zwrócił również uwagę „na nieprawidłowości w procesie ustalania wyników do głosowania”. Z komunikatów PKW wynikała bowiem inna liczba kart do głosowania wydanych do Sejmu i do Senatu - odpowiednio 15.050.027 i 15.048.260, podczas gdy każdy głosujący otrzymywał równocześnie 2 karty do głosowania. Także liczba głosów nieważnych (prawie 4,52%, tj. ponad 2-krotnie wyższa niż w 2007 r.) budziła wątpliwości co do jej wiarygodności, tym bardziej, że przykład

Skarżyska-Kamiennej w zakresie świadomego unieważniania głosów w jednej komisji wyborczej prawdopodobnie nie był odosobniony.

Na uzasadnienie wniosku o wystąpienie z zacytowanymi wyżej pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego wnoszący protest stwierdził z kolei, iż KW Nowej Prawicy nie miał prawnej możliwości uzyskania rozstrzygnięcia przed wyborami, skoro w świetle Kodeksu wyborczego protest wyborczy można składać dopiero po ogłoszeniu wyników wyborów.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej będący uczestnikiem postępowania wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu protestu Przewodniczący PKW wskazał, że do dnia 30 sierpnia 2011 r. listy kandydatów Komitetu Wyborczego Nowa Prawica poparte podpisami wyborców zostały zarejestrowane w 19 okręgach wyborczych. Ponadto Komitet zgłosił listy kandydatów poparte podpisami wyborców, które zostały zarejestrowane po 30 sierpnia 2011 r. W okręgu wyborczym nr 30 listę zgłoszono w dniu 29 sierpnia 2011 r. i po usunięciu wady zgłoszenia o godz. 23¹⁵ w dniu 30 sierpnia 2011 r. zarejestrowano listę kandydatów w dniu 1 września 2011 r.; w okręgu wyborczym nr 20 listę kandydatów zgłoszono w dniu 30 sierpnia 2011 r., o godz. 13³⁷ i po usunięciu w terminie wady zgłoszenia w dniu 5 września 2011 r. zarejestrowano tę listę.

Zdaniem Przewodniczącego PKW oczywiste jest, że zawarty w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego zwrot „zarejestrował” oznacza to samo co „posiada zarejestrowane”, skoro rejestracji dokonuje okręgowa komisja wyborcza, a nie komitet wyborczy (art. 215 § 1 Kodeksu wyborczy). Dowodem zarejestrowania list kandydatów popartych podpisami wyborców co najmniej w połowie okręgów wyborczych jest zaświadczenie Państwowej Komisji Wyborczej, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego. O takim znaczeniu wymienionego zaświadczenia przesądza zawarte w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego sformułowanie „spełniające warunek, o którym mowa w § 2”. Skoro zaświadczenie, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego zaświadczać ma o spełnieniu warunku posiadania przez komitet wyborczy co najmniej w połowie okręgów wyborczych zarejestrowanych list kandydatów popartych podpisami wyborców, to oczywiste jest, że wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego o wydanie zaświadczenia dotyczyć może tylko istniejącego już w chwili składania wniosku stanu posiadania zarejestrowanych list kandydatów, wy-

maganego w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego. Tylko wówczas, gdy określony wymóg został już spełniony, można wnosić o wydanie dokumentu, który spełnienie tego wymogu ma potwierdzać. Przepis art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego stanowi, że wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego o wydanie przez PKW zaświadczenia musi być złożony do 40 dnia przed dniem wyborów. W tym samym terminie, tj. do 40 dnia przed dniem wyborów, komitet wyborczy zainteresowany zaświadczeniem, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, musi posiadać co najmniej w połowie okręgów wyborczych zarejestrowane listy kandydatów z podpisami poparcia wyborców. Kodeks wyborczy nie przewiduje terminu, w którym okręgowa komisja wyborcza powinna dokonać rejestracji, ani nie powołuje okoliczności usprawiedliwiających nieuzyskanie przez komitet wyborczy w terminie do 40 dnia przed dniem wyborów zarejestrowania list z wykazami poparcia co najmniej w połowie okręgów wyborczych. W tej sytuacji wyłącznie w sferze dotyczącej samego komitetu wyborczego pozostaje kwestia podejmowania czynności wyborczych w takim czasie, aby możliwe było spełnienie wymogów uprawniających do uzyskania określonego statusu prawnego.

Przewodniczący PKW powołał się ponadto na niezachowanie terminu, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego. Jest to termin, w którym wniosek musi trafić do Państwowej Komisji Wyborczej. Skoro zaświadczenie wydaje Państwowa Komisja Wyborcza, to o jego wydanie należy wnioskować do Państwowej Komisji Wyborczej, a zawarte w przepisie określenie „złożony” wyraża zrealizowaną wobec Państwowej Komisji Wyborczej czynność techniczną. Nadanie wniosku w dniu 30 sierpnia 2011 r. za pośrednictwem operatora pocztowego nie spełniło tego wymogu, bo w tym dniu, będącym ostatnim dniem terminu, wniosek w PKW nie został złożony.

Ustosunkowując się do drugiego zarzutu protestu uczestnik postępowania wskazał, że wnoszący protest nie przedstawił dowodów, ani nawet nie uprawdopodobnił, że doszło do naruszenia wskazanych w tym zarzucie przepisów Kodeksu wyborczego. Ponadto wskazano, że zgodnie z art. 243 § 2 Kodeksu pozostawia się bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Od postanowienia okręgowej komisji wyborczej w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów na posłów lub kandydata na senatora służy odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej.

Odnośnie do zarzutu trzeciego Przewodniczący PKW wskazał, że różnica liczby wydanych kart w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nie dowodzi żadnej nieprawidłowości przy ustalaniu wyników głosowania. Jest stanem normalnym, mającym miejsce przy wszystkich wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż wyborca ma prawo nieuczestniczenia w jednym z tych dwóch wyborów, a w związku z tym ma prawo odmowy przyjęcia jednej z kart, do Sejmu lub do Senatu. Na tę okoliczność Państwowa Komisja Wyborcza w wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. (M.P. Nr 80, poz. 806 i Nr 83, poz. 852), zaleciła w pkt 23, aby w przypadku odmowy przez wyborcę przyjęcia jednej z kart do głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej w rubryce spisu wyborców „Uwagi” przy nazwisku tego wyborcy uczynił adnotację odpowiednio „bez Sejmu” lub „bez Senatu” i opatrzył ją swoją parafą. Ponadto w pkt 38 wytycznych w części dotyczącej ustalenia przez obwodową komisję wyborczą liczby wydanych kart Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że „Ustalenia tego dokonuje się na podstawie liczby podpisów w spisie wyborców potwierdzających otrzymanie karty do głosowania (łącznie z adnotacjami „odmowa podpisu” zastępującymi podpisy). Należy zwrócić szczególną uwagę na adnotacje umieszczone w rubryce „Uwagi” spisu dotyczące sytuacji, gdy wyborcy pobrali jedną kartę do głosowania, np. „tylko do Sejmu” bądź „tylko do Senatu”. Liczby wyborców, którym wydano karty do głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu, mogą być różne.”

Odnośnie do zarzutu o zbyt dużej liczbie głosów uznanych za nieważne, Przewodniczący PKW stwierdził, że PKW nie otrzymała żadnych informacji o jakichkolwiek nieprawidłowościach przy ustalaniu wyników głosowania, które spowodowałyby zwiększenie liczby tych głosów. Wnoszący protest nie wskazuje takich przypadków, poza bliżej nieokreśloną obwodową komisją wyborczą w Skarżysku-Kamiennej, bez przedstawienia dowodów naruszenia przepisów, ani bez uprawdopodobnienia, że do takiego naruszenia doszło.

W stanowisku tym stwierdza się także, iż Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do zajęcia stanowiska w sprawie co do wniosku o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, przy czym kwestie te pozostają poza przedmiotem protestu wyborczego.

Prokurator Generalny będący uczestnikiem postępowania na podstawie art. 241 § 1 w związku z art. 243 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Według Prokuratora Generalnego nie może stanowić przedmiotu protestu wyborczego zarzut nieprawidłowości przy rejestracji list wyborczych Komitetu Wyborczego Nowa Prawica, ponieważ przy ich rejestracji wyczerpano przewidziany w przepisach art. 218 Kodeksu wyborczego tryb odwoławczy, regulujący zasady rejestracji list kandydatów, przez okręgowe komisje wyborcze. Zgodnie zaś z treścią art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 228 Kodeksu wyborczego Prokurator Generalny podzielił stanowisko Przewodniczącego PKW.

Co do wniosku o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego, także zauważono, że kwestia ta nie mieści się w przedmiocie protestu wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie Sąd Najwyższy uważa za stosowane przypomnieć, że instytucja protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu ma swoje 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 zostały obecnie zawarte 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. Nr 21, poz. 1510 ze zm.) oraz - w odniesieniu do wyborów do Sejmu - w 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 w jednym z

obwodów głosowania oraz przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Sam protest wyborczy został zaś zdefiniowany 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 wskazanego art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w punktach 1 i 2 art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego katalog zarzutów, na których można oprzeć protest. Są nimi: 1) dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz 2) naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Reasumując, przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią określone czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania, ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów.

W myśl art. 241 § 1 i 3 oraz art. 242 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego również w przypadku wyborów do Sejmu (a na podstawie art. 258 także wyborów do Senatu) protest wyborczy skierowany przeciwko ważności wyborów wymaga zachowania formy pisemnej, a jego treść powinna obejmować sformułowanie zarzutów, o których 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 ustalenia 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. Zgodnie z art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy pozostawia natomiast bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241. Warto zauważyć, że przepis ten odsyła do treści całego art. 241 Kodeksu wyborczego, to znaczy do wszystkich jego jednostek redakcyjnych, a więc także do § 3 określającego podstawowe warunki, którym protest wyborczy powinien odpowiadać. Należy zatem stwierdzić, że wynikająca z dyspozycji normy prawnej zawartej w art. 243 § 1 zdaniu pierwszym sankcja w postaci pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy sytuacji, gdy protest pochodzi od osoby

niewymienionej w katalogu podmiotów uprawnionych do dokonania tej czynności zawartym w art. 82 Kodeksu wyborczego lub nie spełnia wymagań formalnych określonych w art. 241 § 3, bądź też został wniesiony z naruszeniem terminu przewidzianego w § 1 tego ostatniego przepisu. Zgodnie z art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu również protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej.

Przenosząc na grunt rozpoznawanej sprawy przedstawione wyżej regulacje, Sąd Najwyższy stwierdza przede wszystkim, że protest inicjujący postępowanie w tej sprawie z całą pewnością pochodzi od osoby uprawnionej (wyborcy - art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego) oraz że został wniesiony z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego. Wątpliwości co do potrzeby merytorycznej oceny zasadności protestu mogą natomiast dotyczyć tego, czy został on oparty na zarzutach, których katalog określa art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, a także czy przynajmniej część sformułowanych w jego treści zarzutów nie dotyczyło spraw, co do których w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej.

Protest, co wynika z jego treści, dotyczy zasadniczo niewydania (wskutek naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą art. 210 § 2 w związku z art. 211 § 1 i art. 215 § 1 Kodeksu wyborczego) Komitetowi Wyborczemu Nowa Prawica - Janusza Korwin-Mikke (nazywanego w treści protestu KW Nowej Prawicy) zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, co zdaniem wnoszącego protest uniemożliwiło wymienionemu Komitetowi Wyborczemu rejestrację list kandydatów w 20 okręgach wyborczych bez konieczności przedstawienia podpisów wyborców. W tym miejscu wypada zauważyć, iż Komitet Wyborczy Nowa Prawica - Janusza Korwin-Mikke bezspornie zgłosił do dnia 30 sierpnia 2011 r. listy kandydatów na posłów do Sejmu w 25 okręgach wyborczych z podpisami wyborców. W 19 okręgach wyborczych listy z podpisami co najmniej 5.000 wyborców zostały zarejestrowane do godziny 24⁰⁰ w dniu 30 sierpnia 2011 r., czyli w 40 dniu przed dniem wyborów (przeprowadzonych 9 października 2011 r.). Po 30 sierpnia 2011 r. zarejestrowano zgłoszenia list tego Komitetu Wyborczego jeszcze w 2 okręgach wyborczych (1 i 5 września 2011 r.). Łącznie zarejestrowano więc listy Komitetu z podpisami poparcia wyborców w 21 okręgach wyborczych. Listy, które nie miały poparcia 5.000 wyborców, nie zostały natomiast zarejestrowane. Na podstawie informacji nadesłanej przez peł-

nomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Nowa Prawica - Janusza Korwin-Mikke oraz informacji uzyskanej od Państwowej Komisji Wyborczej zawartych w aktach sprawy III SW 85/11 Sąd Najwyższy ustalił ponadto, że Komitet do dnia 30 sierpnia 2011 r. zgłosił dodatkowo listy kandydatów na posłów do Sejmu bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców w 2 okręgach wyborczych (w Gdańsku i w Białymstoku - Białej; pismo PKW z 28 października 2011 r. złożone w sprawie III SW 85/11), bądź w 3 okręgach wyborczych (prócz dwóch wskazanych przez PKW, także w Płocku - pismo pełnomocnika z 31 października 2011 r. złożone w sprawie III SW 85/11), co spotkało się jednak z odmową rejestracji tych list, z powodu braku zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej o zarejestrowaniu list z poparciem wyborców w 21 okręgach wyborczych. W dniach 6 i 7 września 2011 r. Komitet Wyborczy zgłosił listy kandydatów na posłów do Sejmu bez poparcia zgłoszeń podpisami wyborców jeszcze w 10 (lub 9) okręgach wyborczych. Listy te również nie zostały zarejestrowane. W 4 okręgach wyborczych nie doszło natomiast w ogóle do zgłoszenia list kandydatów przez Komitet Wyborczy. Niesporne jest też, że Komitet Wyborczy Nowa Prawica - Janusza Korwin-Mikke w dniu 30 sierpnia 2011 r. wysłał pocztą do Państwowej Komisji Wyborczej wnioski o wydanie zaświadczenia o zarejestrowaniu list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Wniosek ten Państwowa Komisja Wyborcza otrzymała w dniu 1 września 2011 r.

Rozpoczynając analizę zagadnienia wynikającego z wniosków o pozostawienie protestu bez dalszego biegu od interpretacji językowej, należy zauważyć, że z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego na pewno wynika jakieś ograniczenie przedmiotu protestu. Protest wszak może być wniesiony „przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby”. Jest to pierwsze - natury teleologicznej - ograniczenie. Drugie odnosi się do przepisów (naruszenia) Kodeksu (także przestępstw przeciwko wyborom - w niniejszej sprawie nierozpatrywanych) „dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów”.

Rozważany problem powstaje na tle językowej nieokreśloności, a w każdym razie z braku ścisłego określenia zakresu przepisów kodeksu „dotyczących głosowania”. „Dotyczą” głosowania przepisy, które wprost odnoszą się do głosowania jako określonej czynności procesu wyborczego. Przepisy te najczęściej są wyodrębnione w rozdziale poświęconym ściśle głosowaniu, np. „Przepisy wspólne dla głosowania” (rozdział 6 Dział I), „Głosowanie przez pełnomocnika” (rozdział 7 Dział I), „Głosowa-

nie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą” (rozdział 8 Dział I) czy „Karty do głosowania” (rozdział 4 Dział III) oraz „Sposób głosowania i warunki ważności głosu” (rozdział 5 Dział III). Jednakże „dotyczyć” wedle językowego sensu, znaczy to samo, co „odnosić się do czegoś” albo „mieć z czymś związek”. Trzeba w związku z tym zauważyć, że do głosowania odnoszą się i na pewno mają związek z głosowaniem także inne - oprócz wyżej wymienionych - przepisy Kodeksu wyborczego, np. przepisy określające Prawa wyborcze (rozdział 2 dział I), Obwody głosowania (rozdział 3 Dział I), czy przepisy odnoszące się do organów wyborczych, np. określające kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej (poz. np. art. 162 § 1 Kodeksu wyborczego), czy też Obwodowej Komisji Wyborczej, do której należy „przeprowadzanie głosowania w obwodzie” (rozdział 7 Dział II). Do powyższej kategorii „dotyczenia” głosowania należą między innymi przepisy rozdziału 3 Działu III „Zgłoszenie kandydatów na posłów”. Najogólniej rzecz ujmując od prawidłowego zastosowania procedury zgłaszania kandydatów zależy, a w każdym razie może zależeć, realizacja przepisów określających prawo wybierania skonkretyzowane ostatecznie w kartach do głosowania będących bezpośrednim środkiem głosowania. Systematyka Kodeksu wyborczego nie daje zatem wystarczającego oparcia dla pewnego wskazania przepisów, które dlatego dotyczyłyby głosowania w rozumieniu art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, że znajdują się w wyodrębnionej grupie przepisów poświęconych głosowaniu jako określonej fazy przeprowadzania wyborów. Takiej systematyzacji procesu wyborczego w przepisach Kodeksu wyborczego nie udało się przeprowadzić. Można to odczytać także ze sposobu ujęcia zakresu Kodeksu wyborczego w jego najogólniejszej formule, zawartej art. 1, w której „głosowania” nie wyodrębniono z kategorii zasad i trybu zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunków ważności wyborów.

Przeciwko tezie, która ograniczałaby krąg przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania w rozumieniu art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego do tych tylko, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania, przemawia także dookreślenie zakresu postępowania w sprawie protestu wynikające z art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego. Z przepisu tego wynika, że nie może być przedmiotem protestu sprawa, co do której w Kodeksie wyborczym przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Sens tej regulacji musi odnosić się do „sprawy” dotyczącej przepisów określających czynności poprzedzające procedury głosowania wyborczego. Tylko bowiem w

fazach procesu wyborczego wcześniejszych niż faza głosowania przewiduje się określone środki odwoławcze. Jest to zresztą pragmatyczną koniecznością, gdyż weryfikacja czynności bezpośrednio dotyczących głosowania w procedurze skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej musiałaby zajmować jakiś czas, którego w czasie głosowania a przed ustaleniem wyników głosowania już nie ma.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym protest zarzucający naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących zgłoszenia przez Komitet Wyborczy kandydatów na posłów miał na uwadze istotność postępowania w sprawie protestów w sprawowaniu przez Sąd Najwyższy wyznaczonej mu w Konstytucji RP właściwości stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wyborcy przysługuje konstytucyjne prawo do zgłoszenia protestu, opinie wydawane w wyniku rozpoznania protestu są - oprócz sprawozdania z wyborów - podstawą rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów (art. 244 § 1 Kodeksu wyborczego). Nierozpoznanie wniesionego protestu ograniczałoby zatem wykonanie przez Sąd Najwyższy jego konstytucyjnie wyznaczonego zadania, jeżeli protest dotyczy istotnego i powiązanego z głosowaniem zdarzenia wyborczego, co do którego nie zachodziła możliwość sprawdzenia postawionego zarzutu w toku procesu wyborczego.

W rozpatrywanym przypadku protest dotyczy realizacji przez Komitet Wyborczego określonego w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego uprawnienia do zgłoszenia list kandydatów bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. Uprawnienie to, w jego konstrukcji dookreślonej w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, sprzęgnięte zostało z kompetencją Państwowej Komisji Wyborczej do wydania odpowiedniego zaświadczenia stwierdzającego uprawnienie komitetu wyborczego. Niewydanie przez Państwową Komisję Wyborczą przedmiotowego zaświadczenia, według wnoszącego protest, spowodowało naruszenie uprawnienia Komitetu wyborczego, z konsekwencją wyłączenia go z udziału w głosowaniu w znacznej części okręgów wyborczych.

Przedmiot protestu wprost odnosi się do procedury zgłoszenia kandydatów na posłów. Wskazane natomiast w proteście konsekwencje naruszenia tej procedury bezpośrednio dotyczą głosowania, skoro chodzi między innymi o wadliwe, według wnoszącego protest, sporządzenie kart do głosowania (por. art. 223 i art. 224 Kodeksu wyborczego). Nie ma racji będący uczestnikiem postępowania Prokurator Generalny, wskazując art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego jako podstawę pozostawienia

protestu bez dalszego biegu z tego powodu, że w danej sprawie zachodziła możliwość wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej. Przedmiotem określonej protestem sprawy nie jest bowiem - jak to zakłada Prokurator Generalny - postępowanie przed Okręgową Komisją Wyborczą z możliwością odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przepisów art. 218 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, ale jest nim odmowa Państwowej Komisji Wyborczej wydania zaświadczenia określonego w art. 210 § 3 tego Kodeksu, na którą to odmowę w przepisie Kodeksu wyborczego nie przewidziano żadnych środków zaskarżenia.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uznał, że protest zarzucający naruszenie art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego mieści się w granicach protestu wyborczego określonych w art. 82 § 1 pkt 2 tego Kodeksu oraz że rozpoznanie postawionego zarzutu, jakoby Komitet Wyborczy Nowa Prawica został pozbawiony upoważnienia do zgłoszenia list kandydatów w trybie art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego na skutek bezzasadnej odmowy Państwowej Komisji Wyborczej wydania odpowiedniego zaświadczenia, jest niezbędne dla rozstrzygania przez Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych o ważności wyborów do Sejmu.

Uznając ostatecznie, iż protest z wymienionych przyczyn winien podlegać merytorycznej ocenie, Sąd Najwyższy stanął wszakże na stanowisku, że sformułowane w nim zarzuty nie były zasadne. O zajęciu takiego właśnie stanowiska zdecydował przede wszystkim fakt, iż Komitet Wyborczy Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikke nie złożył Państwowej Komisji Wyborczej do 40 dnia przed dniem wyborów wniosku o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, czyli potwierdzającego uprawnienie do zgłaszania dalszych list bez poparcia podpisami wyborców. Tymczasem wystąpienie z wnioskiem o wydanie takiego zaświadczenia w terminie w określonym w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego stanowi warunek *sine qua non* zgłoszenia do rejestracji tych list kandydatów, które nie uzyskały poparcia podpisami co najmniej 5.000 wyborców. Co już wyżej zostało podniesione, Komitet Wyborczy wniosek o wydanie zaświadczenia nadał w urzędzie pocztowym w dniu 30 sierpnia 2011 r. Do Państwowej Komisji Wyborczej wniosek ten dotarł z kolei w dniu 1 września 2011 r., a więc po terminie określonym w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego. Wbrew odmiennemu pogładowi wnoszącego protest, wniosek o wydanie zaświadczenia powinien być przy tym złożony do 40 dnia przed dniem wyborów bezpośrednio w Państwowej Komisji Wyborczej. Potwierdzeniem takiego sposobu rozu-

mienia terminu określonego w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego jest przepis art. 9 tego Kodeksu, jednoznacznie określający wiążącą normę w tym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego, ilekroć w Kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia dokumentu organowi wyborczemu. Cytowany przepis określa więc zasadę, która odnosi się do większości czynności związanych z wyborami, uregulowanych w Kodeksie wyborczym. Odstępstwa od tej zasady zostały z kolei ściśle wymienione w Kodeksie wyborczym, który w takich przypadkach wyraźnie zastrzega, iż nadanie w określonym terminie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do adresata (por. 241 § 1 oraz art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego). Przepis art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego takiego zastrzeżenia natomiast nie zawiera, co musi prowadzić do wniosku, że dla zachowania terminu do zgłoszenia wniosku o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w tym przepisie, konieczne jest, aby dotarł on (fizycznie) do PKW, do 40 dnia przed dniem wyborów. Nie ma też racji wnoszący protest, podnosząc że do sposobu określenia terminu do złożenia wniosku, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, nie ma zastosowania art. 9 § 1 Kodeksu, ponieważ w art. 210 § 3 nie ma mowy o tym, gdzie powinien zostać złożony wniosek. Wbrew temu twierdzeniu, wykładnia językowo - logiczna oraz funkcjonalna użytego w art. 210 § 3 Kodeksu sformułowania: „na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej wydanego na wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego, złożony do 40 dnia przed dniem wyborów” daje bowiem podstawę do przyjęcia, że wniosek winien zostać złożony w siedzibie organu wyborczego, który ma wydać zaświadczenie, a zatem w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej. Nie ma też żadnego uzasadnienia do ewentualnego uznania, iż terminy określone w art. 210 § 3 oraz art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego, to „dwa różne terminy”. Brak „dookreślenia” w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, że wskazany w nim termin upływa „do godziny 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów” wynika bowiem stąd, że zgodnie z art. 9 § 3 Kodeksu wyborczego, jeżeli Kodeks tam nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1 (złożenie skargi, odwołania lub innego dokumentu - tu wniosku o wydanie zaświadczenia), są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów. Stąd zresztą w pełni uzasadnione (i zgodne z powołanym przepisem) było określenie przez PKW w „in-

formacji o zasadach zgłaszania list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r.”, że wniosek o wydanie zaświadczenia można było złożyć do dnia 30 sierpnia 2011 r., do godz. 16¹⁵, a więc do końca godzin urzędowania PKW w tym dniu.

Kierując się przedstawionymi wyżej motywami, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że złożenie przez Komitet Wyborczy Nowa Prawica - Janusza Korwin-Mikke wniosku o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, poprzez nadanie go w dniu 30 sierpnia 2011 r. w urzędzie pocztowym, spowodowało, iż wniosek ten został złożony po upływie terminu przewidzianego w wymienionym przepisie, gdyż wpłynął on do Państwowej Komisji Wyborczej dopiero w dniu 1 września 2011 r. To z kolei pociągało za sobą niemożność skorzystania przez Komitet Wyborczy ze sposobu (trybu) dokonania zgłaszania list kandydatów określonego w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, jako że w myśl art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego zgłoszenie takie może być dokonane na podstawie zaświadczenia wydanego jedynie wówczas, gdy wniosek o jego wydanie zostanie złożony do 40 dnia przed dniem wyborów.

Odnosząc się do pozostałych argumentów protestu, Sąd Najwyższy uznał z kolei za stosowne zauważyć, że Kodeks wyborczy przewiduje dwa (równorzędne) tryby zgłaszania list kandydatów na posłów w okręgach wyborczych. Pierwszy na podstawie poparcia podpisami co najmniej 5.000 wyborców i drugi bez poparcia podpisami wyborców, przy czym to drugie zgłoszenie jest uprawnionym (prawidłowym) zgłoszeniem, gdy komitet wyborczy zarejestruje listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Termin zgłoszeń jest zaś taki sam i nieprzekraczalny bez względu na to, z którym trybem zgłoszenia listy mamy do czynienia. Jest to godzina 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów, wskazana w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego, który jest jedynym przepisem tego aktu prawnego określającym termin zgłaszania list kandydatów do okręgowej komisji wyborczej w wyborach do Sejmu RP i (na podstawie art. 258 Kodeksu wyborczego) do Senatu RP. Nie ma więc racji w twierdzeniu, że w drugim z wymienionych przypadków, tj. wtedy gdy zgłoszenie następuje na podstawie art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, może być ono dokonane również po upływie terminu z art. 211 § 1 tego Kodeksu, po otrzymaniu przez komitet wyborczy zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego. I w tym przypadku zgłoszenie musi być bowiem dokonane najpóźniej do godziny 24⁰⁰ w 40 dniu

przed dniem wyborów. Inną kwestią jest natomiast termin uzupełnienia braków takiego zgłoszenia, gdyż o ile art. 216 § 1 Kodeksu wyborczego przewiduje, że uzupełnienie liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy kandydatów jest możliwe tylko do upływu terminu, o którym mowa w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego, to analogiczny termin nie jest przewidziany dla uzupełnienia zgłoszenia poprzez załączenie do niego zaświadczenia z art. 210 § 3 tego Kodeksu. Można zatem twierdzić, że z całą pewnością (o czym była już mowa) zgłoszenie w drugim trybie (bez podpisów) jest z jednej strony uwarunkowane wystąpieniem w odpowiednim terminie przez zainteresowany komitet wyborczy do Państwowej Komisji Wyborczej o wydanie zaświadczenia o zarejestrowaniu list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, ale równocześnie jego dokonanie nie jest uzależnione od równoczesnego załączenia tego zaświadczenia. Zaświadczenie nie jest bowiem nośnikiem uprawnienia do zgłaszania list bez poparcia podpisami wyborców, gdyż uprawnienie to wynika z zarejestrowania list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborów, a nie z faktu sporządzenia zaświadczenia, skoro tak stanowi art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego. Zaświadczenie nie musi być więc wydane przed upływem nieprzekraczalnego terminu określonego w ustawie do zgłaszania list kandydatów - art. 211 § 1. Dlatego za uprawniony należy uznać pogląd, iż przyjęty w ustawie zwrot o zgłaszaniu list „na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej” (art. 210 § 3) nie oznacza zgłoszenia list z załączonym do nich zaświadczeniem, lecz dokonanie takiego zgłoszenia „z powołaniem się na zaświadczenie”, tzn. na podstawie uprawnienia wynikającego ze spełnienia warunku określonego w art. 210 § 2, co oznacza, że zaświadczenie fizycznie nie musi być wydane przed upływem nieprzekraczalnego terminu z art. 211 § 1 do zgłaszania list kandydatów do okręgowych komisji wyborczych. Zaświadczenie jedynie potwierdza (dokumentuje) uprawnienie z art. 210 § 2 i skoro rejestracja zgłoszeń (sporządzenie przez okręgową komisję wyborczą protokołu rejestracji listy) może następować już po terminie z art. 211 § 1, to również sprawdzenie tego uprawnienia może nastąpić po tym terminie.

Według stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej i uczestników postępowania w sprawie stan rzeczy, w którym w terminie przewidzianym do zgłoszenia list kandydatów komitet wyborczy nie uzyskał rejestracji dokonanej w 21 okręgach, wyłącza uprawnienie zgłoszenia uprzywilejowanego, chociażby Komitet wyborczy dokonał w terminie zgłoszenia z zachowaniem wszelkich warunków zgłoszenia. Interpretacja ta, oparta na utożsamianiu sytuacji zarejestrowania list przez komitet wyborczy

w rozumieniu art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego wyłącznie z sytuacją rejestracji dokonanej przez okręgowe komisje wyborcze (art. 215 § 1 Kodeksu) budzi poważne wątpliwości, bo uzależnia prawo komitetu wyborczego od nieprzewidzianych w ustawie warunków, które nie dotyczą komitetu lecz organów wyborczych. Uprawnienie komitetu wyborczego określone w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego powinno być natomiast odnoszone do sytuacji dotyczących komitetu, przez komitet dokonywanych, za które on odpowiada i na które ma wpływ. Uprawnienie to wynika ze spełnienia wymagania „zarejestrowania” listy kandydatów (w zwykłym trybie) co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Komitet wyborczy spełnia należące do niego wymagania, jeżeli - z zachowaniem wszystkich warunków - dokonuje zgłoszenia w przewidzianym do tego terminie. Nie ma usprawiedliwionego powodu do konstruowania uprawnienia komitetu wyborczego z dodaniem nieprzewidzianego wyrażnie w ustawie jeszcze innego warunku, który odnosiłby się do niezależnego od komitetu wyborczego zachowania (czynności albo beczynności) organów wyborczych. Na szczególne podkreślenie - w rozpatrywanym kontekście - zasługuje prawne znaczenie określonego w ustawie terminu do zgłaszania list kandydatów. Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej temu ustawowo określonemu terminowi odbiera znaczenie normatywne, jego podstawowy sens, bo okazuje się - w interpretacji PKW - że komitet wyborczy dla uzyskania przedmiotowego uprawnienia musiałby dokonać zgłoszenia list nie w terminie do tego przewidzianym, ale przed tym terminem i to w czasie bliżej nieokreślonym. Trzeba zwrócić uwagę na ten ostatni aspekt, bo terminy, z którymi się wiąże rozpatrywane uprawnienie, odnoszą się wyłącznie do komitetu wyborczego. Ustawa nie precyzuje natomiast terminu, w jakim od dokonania zgłoszenia listy kandydatów następuje jej rejestracja w drodze czynności okręgowej komisji wyborczej, o której mowa w art. 215 § 1 Kodeksu wyborczego. Pomijając przypadki nieuzasadnionej beczynności, należy mieć na uwadze, że rejestrację listy w formie protokołu rejestracji poprzedzają przewidziane w ustawie czynności sprawdzające, które wymagają czasu (por. np. sytuację z art. 214 i z art. 215 § 3 i 5 Kodeksu wyborczego).

Rozpatrując konstrukcję normatywną uprawnienia do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców w systemowym kontekście dotyczącym zgłoszenia kandydatów na posłów Sąd Najwyższy uznaje zatem, że będące przesłanką podstawową uprawnienia, „zarejestrowanie” list w rozumieniu art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego oznacza „zarejestrowanie” sporządzone na podstawie zgło-

szenia list przez uprawniony do tego komitet wyborczy, dokonanego z zachowaniem przewidzianych w tym Kodeksie wymogów w terminie określonym w jego art. 211 § 1. Zarejestrowanie, o którym mowa w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego może być zatem późniejsze od terminu określonego dla złożenia listy kandydatów.

W ocenie składu Sądu Najwyższego rozpoznającego protest zastosowanie prawa wyborczego przez Państwową Komisję Wyborczą zdominowała wykładnia literalna (gramatyczna) ustawy, na której nie można było jednakże poprzestać, gdyż mogła prowadzić do zróżnicowania sytuacji faktycznej i prawnej komitetów i już tylko na tej płaszczyźnie wykładnia ta mogła być kwestionowana. Oczywiście jest, że komitet wyborczy nie rejestrował list kandydatów, lecz tylko je zgłaszał, natomiast to okręgowe komisje wyborcze rejestrowały zgłoszenia list albo odmawiały ich rejestracji. Ustawa (o czym była już mowa) nie określa przy tym terminu, w którym po przyjęciu zgłoszenia okręgowa komisja wyborcza ma zdecydować o rejestracji listy (por. art. 215 § 1 Kodeksu wyborczego). Poprzestanie tylko na literalnym odczytaniu art. 210 § 2 prowadzić może więc do stawiania dalszych nieuprawnionych warunków o konieczności zarejestrowania przed terminem z art. 211 § 1 list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, a także do stanowiska, że rejestracja dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców możliwa jest tylko w oparciu o zaświadczenie posiadane (fizycznie). Skoro do godziny 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów można zgłosić listy z podpisami poparcia, a także najpóźniej w tym samym dniu złożyć w Państwowej Komisji Wyborczej wniosek o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, to nie można równocześnie wymagać, aby komitet wyborczy faktycznie posiadał zaświadczenie przed tym terminem jako warunek zgłoszenia dalszych list, czyli bez poparcia podpisami wyborców. Uprawnienie do zgłoszenia list bez poparcia wynika ze zgłoszenia list z poparciem w 21 okręgach wyborczych i dlatego uprawnienie to może być stwierdzone po godzinie 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów, czyli również w dniach następnych. Brak zaświadczenia przed tym terminem nie może natomiast przekreślać uprawnienia do rejestracji. Jeżeli bowiem komitet wyborczy spełnił warunki zgłoszenia listy, choć bez zaświadczenia, to zgłoszenie jest wprawdzie wadliwe, jednakże może zostać uzupełnione przez usunięcie wad (art. 215 § 3 Kodeksu wyborczego). Skoro więc zaświadczenie nie jest materialną przesłanką zgłoszenia, to jego brak w chwili dokonania zgłoszenia nie powinien przesądzać o odmowie rejestracji zgłoszenia listy. Zaświadczenie ma bowiem charakter techniczny, potwierdzający określone uprawnienie.

Mylne byłoby jednak dalej idące zapatrywanie, że skoro tylko takie znaczenie ma zaświadczenie, to tym samym traciłby na znaczeniu sam wniosek o wydanie owego zaświadczenia. Wniosek o wydanie zaświadczenia jest warunkiem koniecznym (*sine qua non*) rejestracji list zgłoszonych bez poparcia podpisami wyborców. To, że zaświadczenie nie musi być wydane komitetowi wyborczemu do godziny 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów, nie oznacza, że sam wniosek o zaświadczenie jest zbędny lub nie ma znaczenia. Na taką oceną nie pozwalają wcześniej przytoczone regulacje zawarte w Kodeksie wyborczym. Zaświadczenie potwierdza uprawnienie, na podstawie którego dalsze listy kandydatów bez poparcia podpisami wyborców mogą być zarejestrowane w innych okręgowych komisjach wyborczych. Rejestracja list bez poparcia podpisami wyborców zależy z kolei od zaświadczenia, a to zależy od wniosku złożonego w terminie Państwowej Komisji Wyborczej. Innymi słowy, złożenie wniosku po terminie oznacza, że komitet wyborczy traci uprawnienie z art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, nawet gdyby okręgowe komisje wyborcze zarejestrowały zgłoszone przez niego listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych po terminie z art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego, czyli po terminie do zgłaszania list kandydatów do okręgowych komisji wyborczych.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniami wnoszącego protest, iż w postępowaniu przed organami wyborczymi uregulowanym przepisami Kodeksu wyborczego mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie Sąd Najwyższy w pełni podziela argumentację zawartą w stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej wobec protestu rozpatrywanego w sprawie III SW 85/11, również uznając że Kodeks wyborczy kompleksowo normuje postępowanie w sprawie przeprowadzenia wyborów, w wyczerpujący sposób regulując uprawnienia do sądowej kontroli procesu wyborczego. W Kodeksie wyborczym brak jest też odwołań do Kodeksu postępowania administracyjnego, a przepisy tego Kodeksu nie przewidują możliwości ich stosowania do procedury wyborczej. Mimo to w ocenie składu rozpoznającego protest formą odmowy wydania zaświadczenia powinna być uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, a nie pismo jej Przewodniczącego. Zgodnie bowiem z treścią art. 161 § 5 Kodeksu wyborczego Komisja podejmuje uchwały w zakresie swoich ustawowych uprawnień.

Wypada również zauważyć, że o trybie zgłaszania list kandydatów z podpisami poparcia (pierwszym) albo bez podpisów poparcia (drugim) decyduje zgłaszający listy komitet wyborczy. W odniesieniu do sytuacji Komitetu Wyborczego Nowa Prawi-

ca - Janusza Korwin-Mikke dwie (bądź trzy) listy zgłoszone w drugim trybie (bez podpisów poparcia) do godziny 24⁰⁰ w dniu 30 sierpnia 2011 r. nie mogły być zarejestrowane, gdyż Komitet Wyborczy nie spełnił warunku podstawowego, czyli nie wystąpił o wydanie zaświadczenia do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie określonym w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego. Czym innym jest wniosek o wydanie zaświadczenia i czym innym samo zaświadczenie. Rejestrację list zgłoszonych bez wykazów poparcia warunkował wniosek o wydanie zaświadczenia. Natomiast zgłoszone po terminie 30 sierpnia 2011 r. listy bez poparcia podpisami wyborców (w 9 lub 10 okręgach) nie mogły być zarejestrowane, także jako wniesione po nieprzekraczalnym terminie do zgłaszania list, określonym w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego.

Odnosząc się natomiast do sformułowanego w proteście zarzutu naruszenia przez okręgowe komisje wyborcze art. 210 § 1 i art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego, a także do zarzutu naruszenia art. 228 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy stwierdza, że wnoszący protest oparł te zarzuty, jak sam zresztą przyznał, na wątpliwościach, nie przedstawiając natomiast w tym zakresie jakichkolwiek wiarygodnych dowodów. Co więcej, nie uprawdopodobnił nawet, że doszło w opisywanych przypadkach do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego. Wskazane zarzuty miały zatem wyłącznie hipotetyczny charakter, przez co nie spełniały wymogów określonych treścią art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego.

Co do podnoszonej w proteście potrzeby zwrócenia się z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Najwyższy uznaje z kolei za konieczne zauważyć, iż przede wszystkim wymienione w nich przepisy Kodeksu wyborczego (art. 218 § 2, art. 196 i art. 198) nie dotyczą zakresu przedmiotowego protestu wyborczego określonego treścią art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, wobec czego ewentualna ocena zgodności wskazanych przepisów z Konstytucją RP nie może mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Niezależnie od tego podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 244 § 2 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy związany jest 90-dniowym zawitym terminem (liczonym od dnia wyborów), w którym ma obowiązek podjąć uchwałę w przedmiocie ważności wyborów. Termin ten determinuje więc rozpatrzenie wszystkich protestów wyborczych w takim czasie, aby mógł on być dotrzymany. Nic natomiast nie stoi na przeszkodzie ewentualnemu zaskarżeniu kwestionowanych przepisów Kodeksu wyborczego na podstawie art. 191 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP przez podmioty, których konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone.

Mając na względzie przedstawione wyżej motywy oraz opierając się na treści art. 242 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, wyrażono opinię jak w sentencji.

=====