

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 18 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

Prezes SN Walerian Sanetra (przewodniczący)
SSN Teresa Flemming-Kulesza
SSN Jerzy Kwaśniewski
SSN Zbigniew Myszka
SSN Maciej Pacuda
SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca,
uzasadnienie)
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

z udziałem Prokuratora Prokuratury Generalnej Jana Szewczyka

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 października 2012 r., sprawy z wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt PG IV CP 11/12, o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

1. "Czy niezamieszczenie - zgodnie z wymogiem art. 204 § 7 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) - w wykazie poparcia dołączonym przez komitet wyborczy wyborców do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o jego utworzeniu, wszystkich danych służących identyfikacji wyborcy powoduje, iż tego rodzaju niepełna informacja lub uniemożliwiająca tę identyfikację, skutkuje niemożnością uznania wyborcy, którego te braki dotyczą, za osobę udzielającą poparcia utworzeniu danego komitetu wyborców?"
2. "Czy zakres przedmiotowy protestu wyborczego określają zgodnie z art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego jedynie te jego przepisy, które odnoszą się do

wyodrębnionych faz procesu wyborczego w postaci głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów, czy też i przepisy dotyczące wcześniejszej fazy procesu wyborczego, odnoszące się do zgłaszania przez komitety wyborcze wyborców list kandydatów na posłów?"

1. podjął uchwałę:

Podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 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 (art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego);

2. odmówił podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Prokurator Generalny na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) wniósł o rozpoznanie przez skład powiększony Sądu Najwyższego następujących zagadnień prawnych:

1. Czy niezamieszczenie - zgodnie z wymogiem art. 204 § 7 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) - w wykazie poparcia dołączonym przez komitet wyborczy wyborców do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o jego utworzeniu wszystkich danych służących identyfikacji wyborcy powoduje, iż tego rodzaju niepełna informacja

lub uniemożliwiająca tę identyfikację skutkuje niemożnością uznania wyborcy, którego te braki dotyczą, za osobę udzielającą poparcia utworzeniu danego komitetu wyborczego wyborców?

2. Czy zakres przedmiotowy protestu wyborczego określają zgodnie z art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego jedynie te jego przepisy, które odnoszą się do wyodrębnionych faz procesu wyborczego w postaci głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów, czy też i przepisy dotyczące wcześniejszej fazy procesu wyborczego, odnoszące się do zgłaszania przez komitety wyborcze wyborców list kandydatów na posłów?

W zakresie pierwszego zagadnienia prawnego Prokurator Generalny podniósł, że w związku z ostatnimi wyborami do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2011 r., kwestia ta - regulowana w art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego - wywołała w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżność w wykładni powyższego przepisu i sprowadzała się ona do wyrażenia odmiennych poglądów w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2011 r., III SW 8/11 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 150) i z dnia 31 sierpnia 2011 r., III SW 10/11 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 151).

W pierwszym z tych orzeczeń Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia dał jednoznaczny wyraz stanowisku, że załączony do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców wykaz obywateli popierających utworzenie komitetu powinien zawierać wszystkie dane określone w ustawie. Skład Sądu Najwyższego orzekający w powyższej sprawie przyjął, że przepis art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego jest na tyle jednoznacznie sformułowany, że brak jest jakichkolwiek przesłanek, które by uzasadniały odejście od wykładni językowej i nie zachodzi potrzeba posługiwania się przy wykładaniu tego przepisu dyrektywami wykładni funkcjonalnej. Wykaz, o którym stanowi art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego, to nie tylko co najmniej 1000 złożonych w nim własnoręcznie podpisów obywateli, ale także i ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne

PESEL, a więc te wszystkie dane, które powinny być zawarte w przedłożonym Państwowej Komisji Wyborczej wykazie. Brak jednej z wymaganych informacji o wyborcy lub wskazanie jej w sposób uniemożliwiający jego identyfikację w ocenie Sądu Najwyższego oznacza, że w tej sytuacji nie ma miejsca wada wykazu podlegająca uzupełnieniu, ale ma miejsce brak, tożsamy z nieudzieleniem poparcia przez tego wyborcę komitetowi wyborczemu wyborców, który powyższy wykaz dołączył do przedłożonego Państwowej Komisji Wyborczej zawiadomienia o jego utworzeniu.

Prokurator Generalny wskazał, że odmienną wykładnię art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego odnoszącą się do wymogów, jakim powinien odpowiadać wykaz, o którym stanowi ten przepis, przedstawił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2011 r., III SW 10/11. W tej sprawie kwestia wykładni art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego wyłoniła się w związku z zakwestionowaniem przez Państwową Komisję Wyborczą czytelności 55 wpisów dokonanych na przedłożonym wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu wyborczego wykazie poparcia wyborców dla utworzonego komitetu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że zasadniczym celem sprawdzenia danych zawartych w wykazie jest ustalenie, czy osoba, której dane są wpisane w wykazie poparcia, jest uprawnionym wyborcą. Cel ten można osiągnąć przez porównanie czytelnie wpisanych danych osobowych obywatela udzielającego poparcia komitetowi wyborczemu z wpisanym obok tych danych czytelnie numerem ewidencyjnym PESEL, bądź przez porównanie tak wpisanych danych i nieczytelnie wpisanego numeru PESEL z danymi wynikającymi ze spisu wyborców. Ustalenie zatem, czy nie ma istotnych sprzeczności między danymi wynikającymi z rejestru wyborców, a danymi wpisanymi do wykazu poparcia służy ustaleniu, czy ten kto się wpisał do wykazu poparcia jest uprawnionym wyborcą, na którego wskazuje numer PESEL figurujący w rejestrze wyborców.

W ocenie Prokuratora Generalnego, z uzasadnienia postanowienia III SW 10/11 wynika, że Sąd Najwyższy najpierw uznał, że dla osiągnięcia celu identyfikacji wyborcy udzielającego poparcia danemu komitetowi wyborczemu zbędne jest wymaganie pełnej czytelności danych podanych przez wyborcę w wykazie poparcia, a następnie rozważając kwestię wadliwości wpisu w wykazie

poparcia stwierdził, że wpis jest wadliwy wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on wyborcy oznaczonego numerem PESEL podanym w wykazie poparcia. Jednocześnie jednak Sąd Najwyższy w powyższym uzasadnieniu nie wskazał, jak dokonać identyfikacji wyborcy, bez posiadania czytelnych danych dotyczących tego wyborcy wpisanych do wykazu poparcia. Skoro się zważy, że w imię ochrony konstytucyjnych praw obywatela Sąd Najwyższy dopuścił w powyższym orzeczeniu możliwość nieczytelnego podawania danych osobowych przez wyborcę w wykazie poparcia, to powstaje pytanie, jak można stwierdzić wadliwość wpisu poparcia, jeśli mogące stanowić przedmiot porównania dane albo w ogóle nie zostały wpisane, albo są nieczytelne. Porównanie podanego jedynie przez udzielającego poparcia komitetowi wyborczemu numeru PESEL z danymi wynikającymi z rejestru wyborców też nie rozwiązuje kwestii weryfikacji uprawnień wyborcy, skoro nie można w tej sytuacji skonfrontować danych wynikających z rejestru z aktualnymi danymi osobowymi, dotyczącymi chociażby aktualnego miejsca zamieszkania, mogącymi rzutować na uprawnienia wyborcze udzielającego poparcia. Prokurator Generalny zauważył i podkreślił, że gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie zakresu danych podawanych przez osoby udzielające poparcia komitetom wyborczym jedynie do numeru PESEL tej osoby oraz jej podpisu, to z pewnością na takiej regulacji ustawodawca by poprzestał. Znając jednak polskie realia, ustawodawca wyszedł z założenia, że wymóg prawidłowego i czytelnego wpisania wszystkich danych dotyczących wyborcy przewidzianych w wykazie poparcia, stanowi zabezpieczenie przed próbami fałszowania wykazów.

Drugim zagadnieniem przedstawionym przez Prokuratora Generalnego jest zakres przedmiotowy protestu wyborczego, która to kwestia stała się wątpliwą i doprowadziła do rozbieżności w wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, w związku z rozpatrywaniem protestów wyborczych związanych z niewydaniem przez Państwową Komisję Wyborczą Komitetowi Wyborczemu Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego zaświadczenia, o którym stanowi art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego.

Jak wskazał Prokurator Generalny, w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym zakresu przedmiotowego protestu wyborczego ukształtował się jednolity pogląd, iż art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego winien być wykładany w sposób ścisły, a więc zakres spraw podlegających ocenie Sądu Najwyższego, poza przypadkami przestępstw przeciwko wyborom, powinien dotyczyć przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów. Tego rodzaju wykładnia art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego była też prezentowana przez Sąd Najwyższy przy okazji rozpatrywania protestów wyborczych w związku z zeszłorocznymi wyborami do Sejmu oraz Senatu i znalazła ona wyraz, między innymi, w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawach o sygn. III SW 64/11, III SW 65/11, III SW 82/11, III SW 128/11 i III SW 131/11. W orzeczeniach tych Sąd Najwyższy, dokonując pewnego uproszczenia w określeniu zakresu przedmiotowego protestu wyborczego, określił go jako możliwość oceny przez Sąd Najwyższy zarzucanych nieprawidłowości „...od dnia wyborów do dnia ogłoszenia wyników”. Tym samym, nie ma możliwości badania w ramach protestu wyborczego, czy Państwowa Komisja Wyborcza zasadnie odmówiła komitetowi wyborczemu wydania zaświadczenia o zarejestrowaniu przez ten komitet list kandydatów na posłów w co najmniej połowie okręgów wyborczych (art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego), chociaż od przedłożenia tego zaświadczenia jest uzależniona możliwość skutecznego zgłoszenia przez komitet wyborczy dalszych list kandydatów na posłów bez wymogu poparcia zgłoszenia podpisami wyborców.

Kwestię zakresu przedmiotowego protestu rozważał jednak Sąd Najwyższy także w uzasadnieniu postanowienia z dnia 4 listopada 2011 r., III SW 85/11, wskazując na brak ścisłego określenia zakresu przepisów ustawy „dotyczących głosowania”. Sąd Najwyższy podkreślił, że z językowego punktu widzenia „dotyczyć” - to tyle co „odnosić się do czegoś” względnie „mieć z czymś związek”, a skoro tak, to z całą pewnością do przepisów „dotyczących głosowania” należy zaliczyć też przepisy rozdziału 3 Działu III ustawy regulujące „Zgłaszanie kandydatów na posłów”. Od prawidłowego zastosowania procedury zgłaszania kandydatów na posłów i przestrzegania jej wymogów zależy bowiem, a w każdym razie może zależeć, możliwość wybierania przez wyborców określonych

kandydatów na posłów. W ocenie Prokuratora Generalnego, trafnie podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianego orzeczenia, że kręgu przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania nie można ograniczać jedynie do tych, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania. Za tego rodzaju poglądem przemawia dookreślenie zakresu postępowania w sprawie protestu wyborczego, wynikające z art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego. Z przepisu tego wynika, że nie może być przedmiotem protestu sprawa, co do której w ustawie przewidziana jest możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Stosując wnioskowanie *a contrario* należy przyjąć, że w sprawach związanych z głosowaniem, a w szczególności dotyczących istotnych nieprawidłowości związanych ze zgłaszaniem kandydatów na posłów, które to nieprawidłowości miały wpływ na wynik wyborów, a w których to sprawach ustawa nie przewiduje możliwości wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu, powinna być dopuszczalna możliwość wnoszenia protestów wyborczych, gdyż nieprawidłowości powyższe mogą - jak się wydaje - stanowić przedmiot protestu wyborczego. W związku z powyższym, w ocenie Prokuratora Generalnego, uprawnioną wydaje się być wykładnia art. 82 § 1 pkt 2 ustawy zaprezentowana w uzasadnieniu powołanego wyżej postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2011 r., III SW 85/11, jak też i w uzasadnieniach postanowień wydanych w sprawach o sygn. III SW 26/11, III SW 27/11, III SW 67/11 oraz III SW 133/11, zgodnie z którą protest wyborczy zarzucający naruszenie przez Państwową Komisję Wyborczą art. 210 § 3 ustawy, mieści się w zakresie przedmiotowym protestu wyborczego określonym art. 82 § 1 pkt 2 ustawy.

Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że aczkolwiek wykładnia art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego nie jest w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżna, a tym samym nie może być przedmiotem odrębnego pytania prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu przez Prokuratora Generalnego, to jednak wydaje się celowym i uzasadnionym, by skład powiększony Sądu Najwyższego, rozpatrując przedstawione do rozstrzygnięcia pytania prawne, odniósł się do kwestii wykładni art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, jako mającej ścisły związek z udzieleniem odpowiedzi na drugie z przedstawionych do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych.

Zgodnie bowiem z art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, uprawnionym do zgłoszenia list kandydatów na posłów bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców jest komitet wyborczy, który z zachowaniem wymogów określonych w § 1 tego przepisu zarejestrował listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Zgłoszenie list kandydatów przez komitety wyborcze spełniające warunek, o którym stanowi art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, następuje zgodnie z art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej wydawanego na wniosek zainteresowanego uzyskaniem go komitetu wyborczego, złożony w terminie określonym tym przepisem. W przypadku zatem, jeśli dany komitet wyborczy chce zgłosić listy kandydatów na posłów do okręgowych komisji wyborczych bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców, powinien najpóźniej do 40 dnia przed dniem wyborów wystąpić do Państwowej Komisji Wyborczej z wnioskiem o wydanie zaświadczenia uprawniającego do zgłoszenia tego rodzaju list, w związku z zarejestrowaniem list kandydatów na posłów z poparciem wymaganej liczby wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym w co najmniej połowie okręgów wyborczych. O tym, że warunkiem zarejestrowania list kandydatów na posłów bez poparcia wyborców jest konieczność przedstawienia okręgowej komisji wyborczej zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej, o którym stanowi art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, świadczy wymóg sprecyzowany w sposób jednoznaczny w art. 212 § 5 pkt 1 Kodeksu. Brak wystąpienia przez dany komitet wyborczy w stosownym czasie do Państwowej Komisji Wyborczej z wnioskiem o wydanie zaświadczenia w trybie art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, względnie brak udokumentowania, że dany komitet wyborczy już zarejestrował do dnia wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem w co najmniej połowie okręgów wyborczych listy wyborcze kandydatów na posłów z wymaganym poparciem wyborców, winien powodować odmowę wydania stosownego zaświadczenia, na które nie przysługuje odwołanie lub skarga do sądu. Tym samym na tego rodzaju odmowę wydania zaświadczenia powinno zgodnie z przytoczonym wcześniej wywoдем przysługiwać prawo wniesienia do Sądu Najwyższego protestu wyborczego przez pełnomocnika komitetu wyborczego. Zastosowanie w przypadku art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego wykładni gramatycznej wydaje się

być uzasadnione i nie jest w ocenie Prokuratora Generalnego przekonująca argumentacja, która znalazła się w kilku orzeczeniach tego samego składu orzekającego Sądu Najwyższego rozpatrującego protesty wyborcze (sygn. akt III SW 26/11, III SW 27/11, III SW 67/11, III SW 85/11, czy też III SW 133/11), że przedmiotowe zaświadczenie nie musi być wydane przez Państwową Komisję Wyborczą przed upływem nieprzekraczalnego terminu określonego w art. 211 § 1 ustawy, gdyż zaświadczenie to nie jest nośnikiem uprawnienia do zgłaszania list kandydatów na posłów bez poparcia podpisami wyborców.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

I.

Przepis art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego określa w pkt 1 i 2 podstawy protestu wyborczego. Po pierwsze - protest może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz po drugie - z uwagi na naruszenie przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów. Językowa wykładnia art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego może prowadzić do wniosku, że 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). Wątpliwości wyłaniają się jednak już na tle art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego, w myśl którego 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. A *contrario* z przepisu tego, odczytywanego w związku z art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, wynika zatem, że jeżeli przepisy tego Kodeksu nie przewidują takiej możliwości, a sprawa dotyczy mającego wpływ na wynik wyborów naruszenia przed dniem głosowania przepisów Kodeksu związanych z głosowaniem - wyborca ma

prawo do oprostowania tego naruszenia poprzez wniesienie protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów. Wskazuje to, że ustawodawca przewidział możliwość naruszenia przepisów związanych z głosowaniem w sposób mogący mieć wpływ na wynik wyborów już na etapie postępowania poprzedzającym samą fazę głosowania i z tego względu w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego posłużył się pojęciem przepisów dotyczących głosowania, które niewątpliwie jest określeniem pojęciowo szerszym niż przepisy dotyczące przebiegu głosowania.

Z przepisów normujących rejestrację list kandydatów wynika, że sprawa ta należy do kompetencji okręgowych komisji wyborczych bez względu na to, czy lista zostaje zgłoszona na zasadach ogólnych określonych w art. 210 § 1 Kodeksu wyborczego, czy też - po zarejestrowaniu list w odpowiedniej liczbie okręgów - po spełnieniu warunku z art. 210 § 2 tego Kodeksu. W obu przypadkach postanowienia okręgowych komisji wyborczych o odmowie rejestracji podlegają zaskarżeniu do Państwowej Komisji Wyborczej (art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego). Na tej podstawie 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 uznał, że niemożność głosowania na kandydatów określonej listy wyborczej nie może stanowić podstawy protestu wyborczego w świetle art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego. Rzecz jednak w tym, że podstawą zgłoszenia, a w konsekwencji zarejestrowania listy kandydatów na podstawie art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego jest wydanie przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o którym stanowi art. 210 § 3 tego Kodeksu. Wydanie bądź odmowa wydania tego zaświadczenia nie ma charakteru technicznego, ale stanowi istotny element procedury wyborczej, na co wskazuje stan faktyczny spraw, w których podważano legalność odmowy wydania zaświadczenia oraz prezentowane w tych sprawach przez Państwową Komisję Wyborczą stanowisko co do wykładni i stosowania art. 210 § 3 w związku z art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego. Ponieważ przepisy tego Kodeksu nie przewidują żadnego środka prawnego na odmowę wydania zaświadczenia, przeto ta faza procedury wyborczej, mającej umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawałaby poza jakąkolwiek kontrolą, a kwestia prawidłowości decyzji o odmowie wydania zaświadczenia uchylałaby 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 ważność (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 244 § 1 Kodeksu wyborczego). Tymczasem niewątpliwie celem weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy jest stwierdzenie, czy konkretny organ został wyłoniony zgodnie z prawem, a więc przewidzianą przez przepisy procedurą. Wydaje się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie przez ustawodawcę do przepisów Kodeksu wyborczego uregulowania umożliwiającego zaskarżenie do Sądu Najwyższego odmowy wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o którym stanowi art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, analogicznie do rozwiązania przyjętego w art. 205 § 1 tego Kodeksu. Przy braku takiego przepisu, biorąc pod uwagę znaczenie, jakie ma odmowa wydania przedmiotowego zaświadczenia w procedurze wyborczej, możliwości skontrolowania prawidłowości uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w tym zakresie poszukiwać należy w tych uregulowaniach Kodeksu wyborczego, które służą realizacji kontroli Sądu Najwyższego prawidłowości wyborów. Bardzo istotnym elementem w procedurze tej kontroli jest zagwarantowane konstytucyjnie prawo wyborcy zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP). Celem i przedmiotem protestu jest ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest on przeciwko tej ważności skierowany. Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że termin „wybory” w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmuje 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 umożliwia (por. W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sądowy 2012 nr 7-8, s. 7 -23). 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. Zwrócić należy przede wszystkim uwagę, że z treści tego przepisu nie wynika, że przedmiotem protestu wyborczego może być jedynie naruszenie przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania (oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów), jak przyjął Sąd Najwyższy w

postanowieniach z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawach o sygn. III SW 64/11, III SW 65/11, III SW 82/11, III SW 128/11 i III SW 131/11, bo mowa w nim o przepisach dotyczących głosowania (ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów). 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. Jak bowiem trafnie wskazał Sąd Najwyższy w orzeczeniach z 4 listopada 2011 r. (III SW 85/11, III SW 95/11, III SW 27/11, III SW 133/11, III SW 67/11, III SW 26/11, III SW 126/11, III SW 135/11, III SW 136/11, III SW 91/11, III SW 134/11, III SW 132/11, III SW 138/11), z językowego punktu widzenia „dotyczyć” - to tyle co „odnosić się do czegoś” względnie „mieć z czymś związek”. Do przepisów „dotyczących głosowania” można zatem zaliczyć też przepisy rozdziału 3 Działu III ustawy regulujące „Zgłaszanie kandydatów na posłów”. Od prawidłowego zastosowania procedury zgłaszania kandydatów na posłów i przestrzegania jej wymogów zależy bowiem, a w każdym razie może zależeć, możliwość wybierania przez wyborców określonych kandydatów na posłów. W sprawach związanych z głosowaniem, a w szczególności dotyczących istotnych nieprawidłowości związanych ze zgłaszaniem kandydatów na posłów, które to nieprawidłowości miały wpływ na wynik wyborów, a w których to sprawach ustawa nie przewiduje możliwości wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu, powinna być więc dopuszczalna możliwość wnoszenia protestów wyborczych.

Zgodnie z art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, uprawnionym do zgłoszenia list kandydatów na posłów bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców jest komitet wyborczy, który z zachowaniem wymogów określonych w § 1 tego artykułu zarejestrował listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Zgłoszenie list kandydatów przez komitety wyborcze spełniające warunek, o którym stanowi art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, następuje zgodnie z art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej wydawanego na wniosek zainteresowanego uzyskaniem go komitetu wyborczego, złożony w terminie określonym tym przepisem. Na odmowę wydania przez Państwową Komisję Wyborczą takiego zaświadczenia w przepisach Kodeksu

wyborczego nie przewidziano żadnych środków odwoławczych, czy zaskarżenia. Bezpośrednim skutkiem odmowy wydania zaświadczenia jest niemożność zgłoszenia przez komitet wyborczy kolejnych list w okręgach wyborczych bez wymogu poparcia zgłoszenia podpisami wyborców, a w konsekwencji – uniemożliwienie potencjalnym wyborcom głosowania na te listy, tzn. wybierania przez wyborców określonych kandydatów na posłów. Wyłączenie z zakresu przedmiotowego protestu kwestii prawidłowości odmowy wydania komitetowi wyborczemu zaświadczenia, o którym mowa powyżej, oznaczałoby, że pewna faza procedury umożliwiającej wyborcom wyrażenie swojej woli (wybrania określonych kandydatów na posłów) pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą, bo jak już wskazano, od odmowy wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia żadne środki odwoławcze nie przysługują. Odmowa wydania takiego zaświadczenia ma bezpośredni wpływ na uprawnienia wyborców, bo uniemożliwia głosowanie na te listy, których komitet wyborczy w kolejnych okręgach nie mógł zgłosić, a tym samym może mieć znaczenie dla wyniku wyborów. Pozostawienie decyzji Państwowej Komisji Wyborczej poza kontrolą co do jej zgodności z przepisami Kodeksu wyborczego ograniczałoby zatem konstytucyjne prawo obywatela do złożenia protestu przeciwko ważności wyborów. Ewentualnie nieprawidłowa decyzja o odmowie wydania komitetowi wyborczemu przedmiotowego zaświadczenia wymykałaby się tym samym spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów i w konsekwencji odnośnie do ich ważności.

Biorąc pod uwagę ważkość wskazanych argumentów należy uznać, że przemawiają one za taką wykładnią art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, która dopuszcza, aby podstawą protestu mogło być naruszenie także tych przepisów Kodeksu wyborczego, które dotyczą odmowy wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 tego Kodeksu, skoro odmowa taka może mieć wpływ na wyniki głosowania, a brak jest rozwiązań ustawowych umożliwiających weryfikację prawidłowości uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w tym zakresie we wcześniejszej fazie procesu wyborczego niż faza głosowania. W tym wyjątkowym wypadku słuszne jest więc takie określenie znaczenia zwrotu „przepisy dotyczące głosowania”, aby pozwalało ono na objęcie nim także tych przepisów Kodeksu wyborczego, które nie dotyczą bezpośrednio

tylko przebiegu głosowania, ale głosowania w szerszym znaczeniu, które nadał mu Sąd Najwyższy, w konsekwencji uznając, że dotyczy go także przepis 210 § 3 Kodeksu wyborczego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 4 listopada 2011 r.: III SW 85/11, III SW 95/11, III SW 27/11, III SW 133/11, III SW 67/11, III SW 26/11, III SW 126/11, III SW 135/11, III SW 136/11, III SW 91/11, III SW 134/11, III SW 132/11, III SW 138/11).

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym uznał natomiast, że nie ma żadnych podstaw prawnych do uwzględnienia wniosku Prokuratora Generalnego odnośnie do tego, ażeby Sąd Najwyższy niejako „przy okazji” rozstrzygania tego zagadnienia prawnego zajął stanowisko w przedmiocie wykładni art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego, która znalazła wyraz w kilku orzeczeniach Sądu Najwyższego rozpatrującego protesty wyborcze (sygn. akt III SW 26/11, III SW 27/11, III SW 67/11, III SW 85/11, czy też III SW 133/11), a sprowadzała się do stwierdzenia, że przedmiotowe zaświadczenie nie musi być wydane przez Państwową Komisję Wyborczą przed upływem nieprzekraczalnego terminu określonego w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego, gdyż zaświadczenie to nie jest nośnikiem uprawnienia do zgłaszania list kandydatów na posłów bez poparcia podpisami wyborców. Uzasadnienie uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego służy bowiem wyłącznie wyjaśnieniu motywów rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego i nie ma w nim miejsca na rozważania odnoszące się do wszelkich innych wątpliwości przedstawiającego to zagadnienie w zakresie trafności prezentowanej w orzecznictwie wykładni przepisów prawa co do zupełnie innej kwestii niż będąca przedmiotem uchwały. Skoro zatem omówione wyżej zagadnienie prawne sprowadza się do rozstrzygnięcia rozbieżności w wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego odnośnie do zakresu przedmiotowego protestu wyborczego, to nie ma przesłanek do uwzględnienia wniosku Prokuratora Generalnego o dokonanie przez powiększony skład Sądu Najwyższego wykładni innego przepisu tego Kodeksu (art. 210 § 3), choćby miałyby się ona znaleźć wyłącznie w uzasadnieniu uchwały.

Z tych względów Sąd Najwyższy w powiększonym składzie podjął uchwałę jak w pkt 1 sentencji.

II.

Odnosząc się zaś do pierwszego zagadnienia prawnego przedstawionego przez Prokuratora Generalnego, podnieść należy, że zgodnie z art. 60 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w wypadku, gdy w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie. Według art. 60 § 2 tej ustawy z wnioskiem, o którym mowa w art. 60 § 1, mogą wystąpić również Rzecznik Praw Obywatelskich, Prokurator Generalny oraz, w zakresie swojej właściwości, Rzecznik Ubezpieczonych.

Pytania abstrakcyjne są środkami nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego sprawowanego nad wszystkimi sądami. Wyjaśnienie przepisów prawnych w tym trybie nie jest dokonywane w związku z konkretną sprawą, lecz *in abstracto* i ma głównie na celu ujednolicenie orzecznictwa, w tym także orzecznictwa Sądu Najwyższego. Chociaż dokonywana w tym trybie wykładnia nie ma zakotwiczenia w konkretnej sprawie, niemniej Sąd Najwyższy podejmuje ją dlatego, że ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie. Podstawową przesłanką przedmiotową zadania tzw. abstrakcyjnego pytania prawnego nie jest sama rozbieżność w orzecznictwie, a zwłaszcza rozbieżność wynikająca z odmiennego stosowania prawa, lecz rozbieżność wynikająca z odmiennej wykładni prawa. Należy zwrócić uwagę, że obecnie obowiązujący art. 60 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadził istotne zmiany w stosunku do unormowania z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym w zakresie przedmiotowych przesłanek dopuszczalności podejmowania uchwał abstrakcyjnych. W stosunku do poprzedniego unormowania możliwość przedstawienia Sądowi Najwyższemu abstrakcyjnych zagadnień prawnych została w znacznym stopniu ograniczona pod względem przedmiotowym. O ile poprzednio zagadnienie takie mogło powstać nie tylko na tle rozbieżności w orzecznictwie, ale także na tle wątpliwości w praktyce, o tyle obecnie zagadnienie prawne może powstać wyłącznie na tle rozbieżności w orzecznictwie. Ponadto, poprzednio przesłanka zagadnienia prawnego była określona jako potrzeba wyjaśnienia

przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, podczas gdy obecnie chodzi o rozbieżność w orzecznictwie wymagającą wykładni prawa. W poprzednim stanie prawnym nacisk był więc położony na stosowanie przepisów a nie na wykładnię prawa, zaś obecnie rozbieżność w orzecznictwie ma wprost dotyczyć wykładni prawa (por. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2004 r., III CZP 25/04, niepublikowane). Jednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy skutecznie uniemożliwia więc skorzystanie z instytucji abstrakcyjnego pytania prawnego.

Taka sytuacja zachodzi zaś w niniejszej sprawie odnośnie do pierwszego zagadnienia prawnego. Z treści art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego jednoznacznie wynika, że wykaz co najmniej 1000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu, popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców, powinien zawierać ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL, a także własnoręcznie złożone podpisy obywateli. Nie ma żadnych podstaw do stwierdzenia, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zaprezentowano jakąś inną wykładnię tego przepisu, przyjmując w szczególności, że wykaz, o którym w nim mowa, może nie zawierać jednej lub kilku z wymaganych danych, czy też własnoręcznego podpisu obywatela. W obu przytoczonych we wniosku Prokuratora Generalnego postanowieniach składów zwykłych Sądu Najwyższego, tak z dnia 29 sierpnia 2011 r., III SW 8/11, jak i z dnia 31 sierpnia 2011 r., III SW 10/11 przyjęto bowiem, że wykaz obywateli popierających utworzenie komitetu wyborczego powinien zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego. Orzeczenie w sprawie III SW 10/11 uzupełnia jedynie tę konstatację o tezę, która wcześniej nie była wysłowiona w żadnym orzeczeniu Sądu Najwyższego, w jaki sposób należy oceniać, czy dane umożliwiają identyfikację wyborcy. Stanowiące przedmiot kontrowersji postanowienie w sprawie III SW 10/11 jako pierwsze i jedyne dotyczy więc sposobu realizacji wskazanych w ustawie wymagań w odniesieniu do wyborców udzielających poparcia utworzeniu komitetu wyborczego wyborców. Sąd Najwyższy skoncentrował się w nim bowiem głównie na zagadnieniu kwestii czytelności wpisu wyborców do wykazu, podnosząc że, to czy coś może zostać ocenione za czytelne, czy nie, zależy od indywidualnych predyspozycji

sprawdzającego. W istocie, w sprawie tej Sąd Najwyższy wypowiedział się więc nie o braku konieczności podania w wykazie poparcia wyborów wszystkich danych wskazanych w ustawie, czy o braku konieczności możliwości identyfikacji wyborcy na podstawie wpisu do wykazu, a jedynie podniósł, że zbędne jest wymaganie pełnej czytelności danych osobowych podanych przez wyborcę w tym wykazie, może ono bowiem ograniczyć konstytucyjne prawa wyborcze obywatela niemającego czytelnego pisma ręcznego. Sąd Najwyższy nie stwierdził nic ponad to, że wpis ten jest wadliwy dopiero wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on wyborcy oznaczonego numerem PESEL podanym w wykazie poparcia. Z orzeczenia tego nie można wywieść stanowiska, iż prawidłowy wpis na liście poparcia utworzenia komitetu wyborczego wyborców może być niepełny (niezawierający wszystkich danych wskazanych w art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego). W postanowieniu w sprawie III SW 10/11 Sąd Najwyższy nie dokonał zatem odmiennej wykładni art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego niż wyrażona w postanowieniu w sprawie III SW 8/10, zajmując się jedynie kwestią metody służącej ocenie możliwości identyfikacji wyborcy na podstawie wpisanych własnoręcznie danych, czyli kwestią ściśle techniczną.

Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego, w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie ma więc rozbieżności w wykładni art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego, a nieakceptowanie stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w postanowieniu w sprawie III SW 10/11 odnośnie do metody identyfikacji wyborcy na podstawie wpisanych przez niego własnoręcznie danych, czyli stosowania przepisu art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego w konkretnych stanach faktycznych, nie jest, jak już powiedziano, przesłanką przedmiotową zagadnienia prawnego, o jakiej mowa w art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Z tych względów Sąd Najwyższy w składzie powiększonym odmówił podjęcia uchwały w tym zakresie (pkt 2 sentencji).