

POSTANOWIENIE

Dnia 4 listopada 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z protestu R. M.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej,

z udziałem:

1. Państwowej Komisji Wyborczej

2. Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 listopada 2011 r.

postanawia:

**wyrazić opinię, że zarzuty protestu wyborczego są
niezasadne.**

Uzasadnienie

R. M. w proteście wyborczym wniósł o unieważnienie wyborów do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych 9 października 2011 r. i wyznaczenie nowego terminu wyborów z następujących powodów:

- 1) naruszenia w dniu wyborów zasady równości, bezpośredniości i tajności głosowania w wyborach do Sejmu wyrażonej w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP

- przez umożliwienie wyborcom głosowania przez pełnomocników i korespondencyjnie;
- 2) naruszenia w dniu wyborów zasady bezpośredniości i tajności głosowania w wyborach do Senatu wyrażonej w art. 97 ust. 2 Konstytucji RP przez umożliwienie wyborcom głosowania przez pełnomocników i korespondencyjnie;
 - 3) niezgodnego z art. 32 ust. 1, 45 ust. 1, 78 i 213 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP, Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r., który pozbawia komitety wyborcze prawa do skutecznego odwoływania się do sądów powszechnych lub administracyjnych od ostatecznej decyzji Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie rejestracji list kandydatów oraz pozbawia komitety wyborcze nie mające zarejestrowanych w całym kraju list kandydatów prawa do bezpłatnych audycji wyborczych i debat ogólnopolskich;
 - 4) naruszenia zaufania obywateli do demokratycznego państwa prawa w kwestii prawa wyborczego, czy pozornego działania Sejmu i Senatu, Trybunału Konstytucyjnego oraz Prezydenta RP – konstytucyjnych organów państwa oraz Państwowej Komisji Wyborczej w celu zwiększenia frekwencji wyborczej, kiedy po podliczeniu wszystkich oddanych głosów przez PKW okazało się, że oddano 680.542 głosów nieważnych, co stanowi prawie 4,52% wszystkich oddanych głosów w tegorocznych wyborach do Sejmu i ma ogromny wpływ na wynik wyborów, a nawet zmianę zwycięzcy w tegorocznych wyborach do Sejmu.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, gdyż jego zarzuty nie dotyczą podstaw protestu wyborczego określonych w art. 82 w związku z art. 243 § 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. W odniesieniu do rejestracji list kandydatów Komitetu Wyborczego [...] wskazano, że dowodem zarejestrowania list kandydatów popartych podpisami co najmniej w połowie okręgów wyborczych jest zaświadczenie Państwowej Komisji Wyborczej o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego. Wniosek o wydanie zaświadczenia dotyczyć może tylko

istniejącego już w chwili składania wniosku stanu posiadania zarejestrowanych list kandydatów, wymaganego w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego. Do 30 sierpnia 2011 r. listy kandydatów Komitetu poparte podpisami wyborców zostały zarejestrowane w 19 okręgach wyborczych. 1 września 2011 r. zarejestrowano listę kandydatów w okręgu wyborczym nr [...] a 5 września 2011 r. zarejestrowano listę kandydatów w okręgu wyborczym nr [...]. Nie jest zasadny pogląd protestu, że w 40 dniu przed dniem wyborów zainteresowany komitet wyborczy może legitymować się tylko zgłoszeniami w okręgowych komisjach wyborczych list kandydatów z wykazami poparcia, zaś po zarejestrowaniu tych list w czasie po upływie tego terminu ma prawo oczekiwać wydania mu, na podstawie wniosku nadanego w tym terminie na pocztę, zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego i następnie może zgłaszać listy kandydatów nie poparte podpisami wyborców oraz liczyć na ich zarejestrowanie.

Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, gdyż sformułowane przez protestującego zarzuty wykraczają poza zakres przedmiotowy protestu wyborczego określony w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I.

W zakresie dwóch pierwszych zarzutów protestu wyborczego dotyczących głosowania przez pełnomocnika i korespondencyjnie należy stwierdzić, że są niezasadne z następujących powodów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 lipca 2011 r. orzekł, że przepisy ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.) w tym zakresie nie są niezgodne z przepisami Konstytucji, w tym wskazanymi w proteście (art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2). Trybunał stwierdził, że przepisy dotyczące instytucji pełnomocnika są zgodne z zasadą równości praw wyborczych oraz z zasadą bezpośredniości wyborów. Głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z alternatywnych form głosowania, a tym samym jest dodatkową gwarancją korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego. Nie oznacza przeniesienia na pełnomocnika praw wyborczych przysługujących

osobie, która pełnomocnictwa udziela. Pełnomocnictwo obejmuje upoważnienie pełnomocnika do oddania głosu w wyborach zgodnie z wolą mocodawcy i w jego imieniu. Brak możliwości kontroli czynności dokonanej przez pełnomocnika, czyli treści oddanego głosu, wynika z zasady tajności głosowania i rodzi konieczność oparcia pełnomocnictwa na relacji szczególnego zaufania między wyborcą i jego pełnomocnikiem. Głosowanie przez pełnomocnika ułatwia (a niekiedy nawet umożliwia) udział w wyborach osobom niepełnosprawnym lub w podeszłym wieku, przerzucając jednak na nie ciężar znalezienia osoby godnej zaufania. Głosowanie przez pełnomocnika przyjęte jest w innych państwach Unii (Belgia, Francja, Holandia czy Wielka Brytania). Trybunał orzekł, że instytucja pełnomocnika do oddania głosu jest zgodna z zasadą bezpośredniości wyborów. Już poprzednie przepisy zezwalały wyborcy niepełnosprawnemu na uzyskanie pomocy innej osoby przy akcie głosowania, z wykluczeniem członków komisji wyborczej i mężów zaufania. Głosowanie przez pełnomocnika nie jest też sprzeczne z zasadą równości wyborów w sensie formalnym. Pełnomocnik oddaje głos w imieniu wyborcy, a nie swoim. Zobowiązany jest do głosowania zgodnie z wolą wyborcy – mocodawcy. Regulacja instytucji pełnomocnika do oddania głosu stanowi ustawowo dokładnie wytyczony wyjątek od zasady zapisanej w art. 38 § 1 Kodeksu wyborczego, że w wyborach powszechnych głosuje się osobiście. Pełnomocnictwa może udzielić wyborca o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Głosowanie przez pełnomocnika jest ściśle sformalizowane i jednocześnie zawiera zabezpieczenia przed możliwymi nadużyciami instytucji pełnomocnika do oddania głosu (art. 54 i następne Kodeksu wyborczego).

Głosowanie korespondencyjne umożliwia oddanie głosu wyborcom przebywającym za granicą, którym trudno dotrzeć do obwodowych komisji wyborczych odległych od ich miejsca zamieszkania lub pobytu. Nie jest niezgodne z zasadą tajności wyborów. Dla wyborcy tajność głosowania jest opcją, nie obowiązkiem. Koperty zwrotne konsul przekazuje bez otwierania do komisji obwodowej, która wrzuca je do urny wyborczej, a jeśli zostaną dostarczone po zakończeniu głosowania niszczy je bez otwierania. Głosowanie za pośrednictwem poczty dopuszczalne jest w innych państwach. Wprowadzenie tej formy głosowania

było postulowane do lat przez osoby i instytucje (Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwową Komisję Wyborczą).

II.

Zrzut trzeci dotyczy niezgodności z Konstytucją Kodeksu wyborczego wobec braku możliwości odwołania i sądowej kontroli decyzji (uchwał) odmawiających rejestracji list komitetu wyborczego. W ocenie składu rozpoznającego protest badanie zgodności z Konstytucją RP regulacji Kodeksu wyborczego wykracza poza przewidziany tą ustawą przedmiot i granice protestu wyborczego - art. 82 Kodeksu wyborczego w związku z art. 101 ust. 2 Konstytucji (postanowienia Sądu Najwyższego: z 8 listopada 2005 r., III SW 142/05; z 27 listopada 2007 r., III SW 55/07). Zgodnie z art. 100 ust. 3 Konstytucji zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa, co oznacza, że w tym zakresie jest to domena ustawy zwykłej. Art. 2 Konstytucji jest normą ogólną a jednocześnie jej art. 100 ust. 3 zawiera normę szczególną, która zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów przekazuje ustawie zwykłej. Z braku w Kodeksie wyborczym regulacji (pozytywnej) o sądowej kontroli uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie rejestracji list kandydatów nie wynika naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż regulacja ta jest w tym zakresie jednakowa dla wszystkich komitetów wyborczych. Państwa Komisja Wyborcza w sprawie rejestracji list kandydatów nie wydaje decyzji administracyjnych. Nie działa też jako pierwsza instancja, dlatego nie można uznać, że regulacja Kodeksu wyborczego stanowiąca, iż od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny (art. 218 § 2), narusza przepis art. 78 Konstytucji. Prawo wyborcze jest częścią prawa publicznego, stąd trudno też przyjąć naruszenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako że chodzi w nim o indywidualne sprawy sądowe (administracyjne). Ustawodawca przyjął, że kontrolę w sprawie wyborów będzie realizował Sąd Najwyższy (art. 101 Konstytucji). Na tle regulacji Kodeksu wyborczego prawo do skargi do sądu jest bezpośrednio przewidziane w określonych przypadkach; na przykład prawo do skargi do Sądu Najwyższego na

postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205 Kodeksu wyborczego) albo prawo do protestu wyborczego do Sądu Najwyższego na podstawie art. 82 w związku z art. 241 i nast. Kodeksu wyborczego. Inną rzeczą są granice i treść tego prawa. Kwestia ta ujawnia się w związku z zarzutem protestu dotyczącym odmowy rejestracji list Komitetu Wyborczego [...]. W ocenie składu protest wyborczy w tym zakresie nie powinien pozostać bez rozpoznania. Kwestia wstępna dotyczy granic protestu wyborczego. Z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego wynika 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 Kodeksu „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 1), „Głosowanie 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 (por. 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, 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 w jego najogólniejszej formule, zawartej w art. 1, w której „głosowania” nie wyodrębniono z kategorii zasad i trybu zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunków ważności wyborów. Przeciwno tezie, która ograniczałaby krąg przepisów Kodeksu dotyczących głosowania w rozumieniu art. 82 § 1 Kodeksu do tych tylko, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania, przemawia także dookreślenie zakresu postępowania w sprawie protestu wynikające z art. 243 § 2 Kodeksu. Z przepisu tego wynika, że nie może być przedmiotem protestu sprawa, co do której w Kodeksie 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 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 ust. 2 Konstytucji). Wyborcy przysługuje konstytucyjne prawo do zgłoszenia

protestu, opinie wydawane w wyniku rozpoznania protestu są – oprócz sprawozdania z wyborów – niezbędnymi przesłankami 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 wyborczy 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, 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 konsekwencje naruszenia tej procedury bezpośrednio dotyczą głosowania, skoro chodzi m.in. o wadliwe, według wnoszącego protest, sporządzenie kart do głosowania (poz. art. 223 i art. 224 Kodeksu). Nie ma racji stanowisko, wskazujące art. 243 § 2 Kodeksu 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 postępowanie przed okręgową komisją wyborczą z możliwością odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przepisów art. 218 § 1 i 2 Kodeksu, ale jest nim odmowa Państwowej Komisji Wyborczej wydania zaświadczenia określonego w art. 210 § 3 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 Kodeksu oraz, że rozpoznanie postawionego zarzutu, jakoby

Komitet Wyborczy [...] został pozbawiony upoważnienia do zgłoszenia list kandydatów w trybie art. 210 § 2 Kodeksu na skutek bezzasadnej odmowy Państwowej Komisji Wyborczej wydania odpowiedniego zaświadczenia, jest niezbędne dla rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych o ważności wyborów do Sejmu.

Niesporne jest, że Komitet Wyborczy [...] zgłosił listy kandydatów na posłów do Sejmu w 25 okręgach wyborczych z podpisami wyborców. Listy z podpisami co najmniej 5.000 wyborców zostały zarejestrowane w 19 okręgach wyborczych do godziny 24⁰⁰ 30 sierpnia 2011 r., czyli w 40 dniu przed dniem wyborów (przeprowadzonych 9 października 2011 r.). Po 30 sierpnia 2011 r. zarejestrowano także zgłoszenia list jeszcze w 2 okręgach wyborczych (1 i 5 września 2011 r.). Łącznie zarejestrowano listy Komitetu z podpisami poparcia wyborców w 21 okręgach wyborczych. Listy które nie miały poparcia 5 000 wyborców nie zostały zarejestrowane. Na podstawie akt spraw III SW 85/11 i III SW 12/01 oraz informacji Państwowej Komisji Wyborczej można ustalić, że Komitet do 30 sierpnia 2011 r. zgłosił też listy kandydatów na posłów do Sejmu w 2 okręgach wyborczych bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców (w G. i w B.– pismo PKW z 28 października 2011 r. złożone w sprawie III SW 85/11), natomiast według pełnomocnika Komitetu w 3 okręgach wyborczych (prócz dwóch wskazanych przez PKW także w P. – jego pismo z 31 października 2011 r. złożone w sprawie III SW 85/11), co spotkało się z odmową rejestracji tych list z braku zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej o zarejestrowaniu list z poparciem wyborców w 21 okręgach wyborczych. Komitet Wyborczy 6 i 7 września 2011 r. zgłosił jeszcze listy kandydatów na posłów do Sejmu w 10 okręgach wyborczych bez poparcia zgłoszeń podpisami wyborców, które również nie zostały zarejestrowane. Niespornym jest, że Komitet Wyborczy [...] 30 sierpnia 2011 r. wysłał pocztą do Państwowej Komisji Wyborczej wniosek o wydanie zaświadczenia o zarejestrowaniu list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Wniosek ten Państwowa Komisja Wyborcza otrzymała 1 września 2011 r.

Protest wyborczy co do odmowy rejestracji list Komitetu Wyborczego [...] nie zasługuje na uwzględnienie. Komitet Wyborczy 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. Stanowi to zasadniczy powód uznania protestu za niezasadny. Komitet Wyborczy wniosek o wydanie zaświadczenia nadał na poczcie 30 sierpnia 2011 r. i do Państwowej Komisji Wyborczej dotarł 1 września 2011 r., a więc po terminie określonym w art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego. Wniosek o wydanie zaświadczenia powinien być złożony bezpośrednio Państwowej Komisji Wyborczej. Potwierdza to przepis art. 9 Kodeksu wyborczego jednoznacznie określający wiążącą normę w tym zakresie. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia dokumentu do organu wyborczego należy przez to rozumieć dzień złożenia dokumentu organowi wyborczemu. Wniosek o wydanie zaświadczenia złożono zatem po terminie. Warunek wystąpienia z wnioskiem o wydanie zaświadczenia w terminie określonym w art. 210 § 3 w związku z art. 9 Kodeksu wyborczego stanowił warunek *sine qua non* rejestracji tych list kandydatów, które zgłoszono bez poparcia podpisami wyborców. Kodeks wyborczy przewiduje dwa tryby zgłaszania list kandydatów na posłów w okręgach wyborczych. Pierwszy z podpisami co najmniej 5 000 wyborców i drugi dotyczący zgłoszenia dalszych list bez poparcia podpisami wyborców, jednak te drugie zgłoszenia będą uprawnionymi (dobrymi) zgłoszeniami, gdy komitet wyborczy zarejestruje listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Termin zgłoszeń jest jednaki i nieprzekraczalny dla list pierwszych i drugich, czyli godzina 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów (art. 211 § 1). Zgłoszenia w drugim trybie warunkuje wystąpienie przez zainteresowany komitet wyborczy do Państwowej Komisji Wyborczej o wydanie zaświadczenia o zarejestrowaniu list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Zaświadczenie nie jest jednak 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. Zaświadczenie nie musi być wydane przed nieprzekraczalnym terminem określonym w ustawie do zgłaszania list kandydatów - art. 211 § 1. Przyjęty w ustawie zwrot o zgłaszaniu list „na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej” (art. 210 § 3) oznacza zgłaszanie list na podstawie uprawnienia wynikającego ze spełnienia

warunku określonego w art. 210 § 2, co oznacza, że zaświadczenie fizycznie nie musiało 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 może następować już po terminie z art. 211 § 1, to również sprawdzenie tego uprawnienia może nastąpić po tym terminie. W ocenie składu rozpoznającego protest zastosowanie prawa przez Państwową Komisję Wyborczą zdominowała wykładnia literalna (gramatyczna) ustawy, na której nie można było 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 nie określa przy tym terminu w którym po przyjęciu zgłoszenia okręgowa komisja wyborcza miała zdecydować o rejestracji listy. Poprzestanie tylko na literalnym odczytaniu art. 210 § 2 prowadzić mogło 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 była tylko w oparciu o zaświadczenie posiadane (fizycznie). Skoro do godziny 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów można było zgłosić listy z podpisami poparcia, to nie można wymagać aby komitet wyborczy 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, zatem uprawnienie to może być stwierdzone po godzinie 24⁰⁰ w 40 dniu przed dniem wyborów. Mylnie byłoby jednak zapatrywanie, że traciłby na znaczeniu sam wniosek o wydanie 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 był zbędny lub nie miał znaczenia. Na taką oceną nie pozwala ustawa Kodeks wyborczy. Zaświadczenie potwierdza bowiem

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 od zaświadczenia, a to zależy od wniosku złożonego w terminie Państwowej Komisji Wyborczej. Innymi słowy wniosek złożony po terminie oznacza, że komitet wyborczy traci uprawnienie z art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, nawet gdy okręgowe komisje wyborcze zarejestrowały listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych dopiero po terminie z art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego, czyli po terminie do zgłaszania list kandydatów do okręgowych komisji wyborczych. W ocenie składu rozpoznającego protest formą odmowy wydania zaświadczenia powinna być uchwała Państwowej Komisji Wyborczej zgodnie z art. 161 § 5 Kodeksu wyborczego, jako że przepis ten stanowi, że Komisja podejmuje uchwały w zakresie swoich ustawowych uprawnień. 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 [...] dwie listy zgłoszone w drugim trybie (bez podpisów poparcia) do godziny 24⁰⁰ 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 10 okręgach) nie mogły być zarejestrowane, także jako wniesione po nieprzekraczalnym terminie do zgłaszania list, określonym w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego.

Inny był przedmiot sprawy rozpoznanej przez Sąd Najwyższy postanowieniem z 16 listopada 2005 r., III SW 120/05, gdyż protest wyborczy okazał się wówczas niezasadny z braku przesłanek przestępstwa w odmowie wydania zaświadczenia o zarejestrowaniu list okręgowych, natomiast obecny protest został uznany za niezasadny z braku złożenia Państwowej Komisji Wyborczej w terminie z art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego wniosku o wydanie

zaświadczenia. W sprawie III SW 120/05 Sąd Najwyższy nie analizował też szerzej znaczenia zaświadczenia i rejestracji zgłoszenia bez zaświadczenia.

III.

Określona ilość głosów nieważnych w skali kraju (4,52%) nie jest sama w sobie przesłanką do kwestionowania wyborów. Głosy nieważne w wyborach nie są sytuacją szczególną i przewiduje je Kodeks wyborczy. Ilość głosów nieważnych i wyniki wyborów to suma wyników z protokołów głosowania w obwodowych komisjach wyborczych. Protest poprzestaje na ogólnej ocenie (konstatacji). Nie formułuje natomiast konkretnych zarzutów oraz nie przedstawia (wskazuje) dowodów (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego), które pozwalałyby stwierdzić naruszenie przepisów o głosowaniu, ustalaniu wyników głosowania i wpływu nieważnych głosów na wynik wyborów.

IV.

Poza granicami protestu wyborczego (art. 82 Kodeksu wyborczego) jest zarzut kwestionujący prawidłowość regulacji z art. 252 Kodeksu wyborczego o prawie do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych ogólnokrajowych – jeżeli komitet wyborczy zarejestrował swoje listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych.

Z tych motywów orzeczono jako w sentencji, stosownie do art. 242 § 2 Kodeksu wyborczego.