

POSTANOWIENIE

Dnia 21 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego Przemysława L. K.
przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 21 listopada 2019 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

22 października 2019 r. P. K. wniósł protest wyborczy „w zakresie podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze” po wyborach do Sejmu przeprowadzonych w dniu 13 października br. W proteście P. K. podniósł zarzut, że „[p]odział mandatów jest niezgodny z obowiązującym prawem regulującym sprawy wyborów do Sejmu, w szczególności z Konstytucją i Prawem Wyborczym.”. Protestujący wskazał, że przyjęty w Polsce model przeliczenia głosów oddanych na poszczególne komitety wyborcze na mandaty w Sejmie opiera się na zasadzie matematycznej opracowanej przez Victora D'Hondta. W ocenie protestującego, wyrażona w Konstytucji RP zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu wymaga, aby odsetek oddanych głosów na dany komitet wyborczy odpowiadał identycznemu

odsetkowi mandatów poselskich. Przykładowo, jeśli komitet wyborczy [...] uzyskał w ostatnich wyborach 43,59%, to powinien uzyskać 201, a nie - jak wyliczyła Państwowa Komisja Wyborcza - 235 mandatów. Zdaniem protestującego, zastosowanie przez PKW przelicznika określonego w Kodeksie wyborczym skutkowało deformacją wyników wyborów wbrew zasadom matematycznym ustalonym przez Konstytucję RP. W związku z tym protestujący wniósł o „o przydzielenie mandatów poszczególnym komitetom wyborczym na zasadzie koniunkcji ustaw: Konstytucji RP oraz Prawa Wyborczego.”.

Państwowa Komisja Wyborcza i Prokurator Generalny wnieśli o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu.

Zgodnie 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 badania ważności wyborów określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.). Podobny model kontroli ważności wyborów obowiązywał na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r., która nie ujęła go jednak w formie prawa podmiotowego wyborcy, ale jako kompetencję Sądu Najwyższego do orzekania „o ważności wyborów zaprotestowanych” (art. 19).

Art. 101 Konstytucji RP przyznaje każdemu wyborcy prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów, które rozpatrywane są przez Sąd Najwyższy. W nauce prawa określa się przyjęte rozwiązanie jako sądowy model weryfikacji ważności wyborów. Jego celem jest zagwarantowanie pełnego odzwierciedlenia woli Narodu w składzie organu przedstawicielskiego przez sprawdzenie, czy wybory odbyły się z poszanowaniem przepisów prawa (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 330-331).

Prawo do wnoszenia protestów wyborczych przysługuje wyłącznie obywatelom. Ma ono samodzielny i gwarancyjny charakter wobec praw wyborczych obywateli (biernego i czynnego) w wyborach do Sejmu, Senatu, na urząd

Prezydenta RP oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). Jego zakres przedmiotowy i tryb realizacji bliżej określa ustawa, ale ustawodawca z uwagi na fundamentalny charakter praw wyborczych w demokratycznym państwie prawnym nie może tego prawa nadmiernie ograniczać (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Prawa wyborcze są uprawnieniami o fundamentalnym znaczeniu dla ustroju demokratycznego. Pozostają w ścisłym związku z zasadą powszechności wyborów urzeczywistniającą zasadę suwerenności Narodu, który sprawuje władzę za pośrednictwem organów przedstawicielskich lub bezpośrednio (art. 4 Konstytucji RP). Z tego względu w nauce prawa przyjmuje się, że przepisy ustawy rozwijające prawa wyborcze powinny być interpretowane rozszerzająco («prowolnościowo» czy «proobywatelsko»), natomiast ograniczenia tych praw - ściśle i literalnie (W. Sokolewicz, uwaga nr 5 do art. 62, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 10-12; B. Naleziński, uwaga z nb. 23 do art. 62, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 151). Obowiązek prokonstytucyjnej wykładni przepisów wyznaczających ramy prawne dla korzystania z praw wyborczych został też sformułowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 2004 r., III SW 42/04).

Konstytucja RP wymaga, aby kontrola ważności wyborów obejmowała badanie uchybień prawu wyborczemu oraz ocenę, czy były one na tyle poważne, że miały lub mogły mieć wpływ na wybór posłów i senatorów lub na całe wybory. Kontrola ważności wyborów sprawowana przez Sąd Najwyższy obejmować więc musi wszystkie etapy procedury wyborczej od zarządzenia wyborów do ustalenia i ogłoszenia ich wyników, ale tylko w zakresie tych czynności, które mogą mieć bezpośredni związek i wpływ na ważność wyborów. Celem tak rozumianej kontroli jest ustalenie, czy skład parlamentu został ukształtowany zgodnie z wolą wyborców oraz w ramach przewidzianych przez prawo, a nie ustalanie wszystkich zaistniałych naruszeń prawa (L. Garlicki, uwaga nr 6 do art. 101, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999).

Konstytucyjne prawo podmiotowe do wniesienia protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów obejmuje możliwość zakwestionowania każdego naruszenia prawa popełnionego w ramach procedury wyborczej, które mogło mieć wpływ na wynik wyborów. Ustawodawca może ograniczyć prawo do oprotestowania wyborów przez wprowadzenie przesłanki interesu prawnego, uzależniającej dopuszczalność protestu od tego, czy dotyczy naruszeń w tym okręgu bądź obwodzie, z którego wyborca pochodzi (L. Garlicki, uwaga nr 8 do art. 101, *op.cit.*).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego protest wyborczy nie może mieć więc charakteru abstrakcyjnego. Niedopuszczalne są ogólne zarzuty co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 132/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 135/19).

Z całokształtu regulacji konstytucyjnej i ustawowej wynika, że protest wyborczy został ukształtowany przez ustawodawcę jako środek procesowy o indywidualno-konkretnym charakterze, ponieważ:

- może być on wniesiony wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach: wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych (art. 82 § 2-5 Kodeksu wyborczego);
- jego przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które protestujący jest w stanie udowodnić, tj. mające miejsce w konkretnej sytuacji doświadczonej przez protestującego: warunkiem formalnej dopuszczalności protestu jest sformułowanie w nim zarzutów oraz wskazanie dowodów (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego);
- każdy protest wyborczy rozpatrywany jest przez Sąd Najwyższy osobno, dopiero po wyrażeniu opinii na temat zasadności zarzutów zgłoszonych w poszczególnych protestach następuje podjęcie uchwały w przedmiocie ważności wyborów (art. 242-244 Kodeksu wyborczego).

W myśl Kodeksu wyborczego przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią:

1) przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mające wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów;

2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego).

Wnoszący protest obowiązany jest sformułować w proteście zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody na ich poparcie (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego).

Teza o dopuszczalności ograniczenia zakresu protestu i związanej z tym sądowej kontroli wyborów przez Sąd Najwyższy wyłącznie do niektórych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów została zanegowana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12. Stwierdzono w niej, że podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o jakim mowa w art. 210 § 3 (w brzmieniu sprzed dnia 26 sierpnia 2014 r.) tego Kodeksu, uprawniającego komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na posłów w co najmniej połowie okręgów wyborczych, do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. W uzasadnieniu uchwały wyrażono pogląd, że niedopuszczalne jest, aby faza procedury wyborczej, mająca umożliwiać wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza jakąkolwiek kontrolą i uchylała się spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 242 § 2 Kodeksu wyborczego) i ich ważności (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 244 Kodeksu wyborczego). Celem i przedmiotem protestu wyborczego jest wszak ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest on przeciwko tej ważności skierowany. Termin „wybory” w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmować zarówno akt zbiorowej woli wyborców prowadzącej do wyłonienia Sejmu (Senatu), jako organu władzy ustawodawczej oraz posłów (senatorów)

wyposażonych w określone kompetencje, jak również procedurę, która wyrażenie tej woli umożliwi. Pojęcie ważności wyborów, przeciwko której może zostać wniesiony protest, rozumieć należy zatem jako odnoszące się do wszystkich elementów składających się na postępowanie wyborcze i decydujące o jego prawomocności, co powinno być uwzględnione przy wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Z treści tego przepisu nie wynika bowiem, że przedmiotem protestu wyborczego może być jedynie naruszenie przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania (oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów), bo mowa w nim o przepisach dotyczących głosowania (ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów). Celem weryfikacji wyborów przez Sąd Najwyższy jest stwierdzenie, czy konkretny organ został wyłoniony zgodnie z prawem, a więc zgodnie z przewidzianą przez przepisy procedurą. Pojęcie „przepisy dotyczące głosowania” jest bez wątpienia szersze od pojęcia „przepisów odnoszących się do przebiegu głosowania”, wobec czego zakresu przedmiotowego protestu nie można ograniczać jedynie do tych przepisów, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania (tak też postanowienie Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2016 r., III SW 4/16).

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy, należy zwrócić uwagę, że protestujący w swoim proteście kwestionuje prawidłowość przeliczenia wyników głosowania na liczbę mandatów poselskich przysługujących poszczególnym partiom, mającą istotne znaczenie dla rzetelnego odzwierciedlenia woli wyborców (Narodu), a więc prawidłowe ustalenie wyników wyborów. W uzasadnieniu protestu wyjaśniono, że przepisy rządzące podziałem mandatów poselskich określone w art. 231 i art. 232 § 1 Kodeksu wyborczego naruszają zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu, określoną w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem protestującego wymaga ona, aby odsetek mandatów poselskich uzyskanych przez dany komitet wyborczy był równy odsetkowi oddanych na niego głosów.

Ustawodawca nie przesądził jednoznacznie, czy przedmiotem protestu wyborczego mogą być zarzuty odnoszące się do samej prawidłowości przeliczenia liczby głosów na mandaty. Na gruncie art. 101 Konstytucji RP oraz art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego możliwe są dwie interpretacje: według pierwszej, z uwagi na

brak wyraźnej wzmianki o dopuszczalności podważenia sposobu podziału mandatów, wniesienie protestu na nieprawidłowości z tym związane jest niedopuszczalne; według drugiej, prawidłowość przeliczenia liczby głosów na mandaty poselskie mieści się w zakresie przedmiotowym pojęcia «ustalenia wyników głosowania», pojmowanego - w świetle art. 101 ust. 2 Konstytucji RP - jako <<ustalenie wyników wyborów>>, a zatem mieści się w zakresie przedmiotowym protestu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego już od dawna wyrażano wątpliwość co do konstytucyjności zawężenia podstaw protestu wyborczego wyłącznie do przepisów dotyczących głosowania i ustalenia wyników głosowania. Konstytucja upoważnia bowiem ustawodawcę jedynie do określenia zasad zgłaszania i rozpatrywania protestów, czyli przede wszystkim uregulowania sfery proceduralnej, a nie do sfery materialnej, wiążącej się z samą istotą protestu wyborczego (por. L. Garlicki, uwaga nr 8 do art. 101, *op. cit.*). Wobec powyższego za trafny trzeba uznać drugi kierunek wykładni art. 82 Kodeksu wyborczego. Oczywiste jest bowiem, że w większym stopniu realizuje on konstytucyjne prawo podmiotowe do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji RP).

W ocenie Sądu Najwyższego ustawodawca może rozważyć, czy nie byłoby uzasadnione wprowadzenie odrębnego trybu kontroli i zaskarżenia do Sądu Najwyższego czynności wyborczych polegających na podziale mandatów. Rozwiązanie to umożliwiałoby weryfikację podziału mandatów bez obowiązku stwierdzania nieważności wyborów przez Sąd Najwyższy w trybie protestowym. Taka możliwość istniała w prawie wyborczym II Rzeczypospolitej, które przewidywało, że Sąd Najwyższy poza stwierdzeniem nieważności wyborów lub wyboru konkretnej osoby może „sprostować, na podstawie wyniku głosowania w okręgu, uchwałę okręgowej komisji wyborczej o przyznaniu mandatu kandydatom na posłów” (art. 81 ust. 3 lit. b ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. nr 47, poz. 319)

Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy podkreśla, że protestujący kwestionuje prawidłowość przeliczenia głosów na mandaty w opozycji do art. 231 i art. 232 § 1 Kodeksu wyborczego, w oparciu o nieprzekonującą interpretację art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. Protestujący nie uzasadnił w każdym razie zarzutów

naruszenia zasady równości, a rolą Sądu Najwyższego w trybie protestowym nie jest ani abstrakcyjne badanie legalności działań organów władzy, ani uzasadnienie zarzutów protestującego z urzędu.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.