



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 17/20
BAS-WAK-389/20

Warszawa, 11 sierpnia 2020 r.

WYBÓR POKAZUJE SIĘ WYBÓR WYBORCZY DZIAŁALNOŚĆ WYBORCZA	
wpl. data	12.08.2020
Nr wg LZD:	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K N z 29 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 17/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 82 § 3 i art. 82 § 5 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) w zakresie, w jakim ograniczają prawo wniesienia protestu do sądu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego jedynie do wyborcy, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W skardze konstytucyjnej z 29 listopada 2019 r. K N (dalej: skarżąca) jako przedmiot kontroli wskazała art. 82 § 3 i art. 82 § 5 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; dalej: k.w., Kodeks wyborczy). Kwestionowany art. 82 § 3 Kodeksu wyborczego stanowi: „Protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego”.

Drugi z zaskarżonych w skardze konstytucyjnej przepisów – art. 82 § 5 Kodeksu wyborczego brzmi: „Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu”.

2. Obie zakwestionowane jednostki redakcyjne wskazanego wyżej artykułu Kodeksu wyborczego zostały poddane ocenie trybunalskiej w takim samym zakresie normowania, tj. w zakresie, w jakim „ograniczają prawo do wniesienia protestu (prawo do sądu) przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego jedynie do wyborcy, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego i pozbawiają tego prawa osobę, która kandydowała w wyborach na radnego na obszarze danego okręgu wyborczego, ale jej nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, ale w innym okręgu wyborczym, niż ten, którego dotyczy protest przeciwko ważności wyborów”.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

Wniesienie skargi konstytucyjnej było poprzedzone następującymi okolicznościami faktycznymi.

W dniu października 2018 r. odbyły się wybory samorządowe do Rady Miasta M w obwodzie , okręgu . Uprawnionych do głosowania w tym obwodzie było wyborców. Z treści protokołu wyników głosowania z października 2018 r. wynika, że wydano łącznie kart do głosowania (w tym jedna karta wydana na podstawie pełnomocnictwa), z urny wyjęto kart, z czego głosów było nieważnych, a głosy ważne. W wyniku przeliczenia głosów ważnych, ustalono, że dwie kandydatki E G i K N . uzyskały po głosy, a o przyznaniu mandatu rozstrzygnie losowanie. W rezultacie losowania mandat przypadł K. N .

Wynik wyborów stał się przedmiotem protestu wyborczego E G . Rozpatrując protest, Sąd Okręgowy w W zażądał kart do głosowania, na których oddano głosy na E G i K N . Po dodatkowym przeliczeniu głosów w sądzie w dniu stycznia 2019 r. stwierdzono, że kart z głosem oddanym na E G jest . W konsekwencji Sąd Okręgowy w dniu stycznia 2019 r. wydał postanowienie, w który nakazał ponowne przeliczenie głosów oddanych w obwodzie (sygn. akt).

W dniu marca 2019 r. ponownie przeliczono głosy w obwodzie. Stwierdzono, że wydano kart do głosowania, zaś z urny wyjęto kart. Ustalono, że oddano ważnych głosów, zaś głosów nieważnych – . Ewa Galińska otrzymała głosy, w konsekwencji uznano, że to ta kandydatka wygrała wybory.

W dniu kwietnia 2019 r. K N złożyła protest wyborczy w związku z wyborem E G na radną Rady Miasta M . Po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym Sąd Okręgowy w W w dniu maja 2019 r. wydał postanowienie w przedmiocie pozostawienia protestu bez dalszego biegu, wskazując, że został on wniesiony przez osobę nieuprawnioną (sygn. akt). Nazwisko wnioskodawczyni nie było bowiem umieszczone w dniu wyborów w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze okręgu wyborczego.

K N zaskarżyła postanowienie Sądu Okręgowego w W zażaleniem z dnia maja 2019 r. W wyniku rozpoznania zażalenia w dniu sierpnia 2019 r. (sygn. akt), Sąd Apelacyjny w W wydał postanowienie, w którym oddalił zażalenie. W uzasadnieniu postanowienia stwierdzono, że kwestia interesu prawnego wolą ustawodawcy nie należy

do przesłanek decydujących o uprawnieniu do wniesienia protestu wyborczego. Zatem o prawie do wniesienia protestu nie decyduje status kandydata w wyborach, lecz przymiot wyborcy. Postanowienie to stało się prawomocne z dniem wydania, a zaskarżenie go w toku instancji nie było możliwe. Tym samym przysługuje mu walor orzeczenia ostatecznego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Postanowienie wraz z uzasadnieniem zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej w dniu 2 września 2019 r.

III. Zarzuty skarżącej

Zakwestionowane przepisy Kodeksu wyborczego są, zdaniem skarżącej, niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te „ograniczają prawo do wniesienia protestu (prawo do sądu) przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego jedynie do wyborcy, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego i pozbawiają tego prawa osobę, która kandydowała w wyborach na radnego na obszarze danego okręgu wyborczego, ale jej nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, ale w innym okręgu wyborczym, niż ten, którego dotyczy protest przeciwko ważności wyborów” (skarga, s. 1-2-).

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca zarzuciła, że zakwestionowane przepisy wyłączają „paradoksalnie prawo do wniesienia protestu przez osoby najbardziej zainteresowane wynikiem wyborów (kandydatów), a startujące w wyborach poza okręgiem wyborczym swojego zamieszkania”. Tym samym, w ocenie skarżącej, osoba taka ma prawo kandydować w wyborach, ale pozbawiona jest prawa merytorycznej weryfikacji prawidłowości wyborów, w których brała udział (skarga, s. 11). W konsekwencji zakwestionowane przepisy godzą w art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż tworzą sytuację, w której osoba zainteresowana, mając prawo kandydować, jednocześnie nie ma prawa do złożenia środka inicjującego postępowanie sądowe w swojej sprawie – sprawie, która realnie wpływa na jej uprawnienia. Treść art. 82 § 3 Kodeksu wyborczego wyłącza zatem prawo do sądu osoby, której interes prawny jest naruszany w sposób bezpośredni w wyniku wadliwości procesu głosowania lub ustalania wyników wyborów.

Jakkolwiek kandydat, który w wyborach startował w innym okręgu wyborczym niż zamieszkuje, ma ustawową gwarancję wniesienia protestu wyborczego przez pełnomocnika komitetu wyborczego, oparcie prawa do sądowej kontroli procesu wyborczego w kontekście indywidualnie oznaczonej osoby (kandydata) wyłącznie na woli i aktywności osoby trzeciej z całą pewnością nie realizuje konstytucyjnych gwarancji w zakresie dostępu do sądu (skarga s. 13).

Skarżąca podkreśliła ponadto, że wniesienie protestu w sprawie ważności wyborów nie stanowi wyłącznie przejawu działania w interesie ogólnym. W ramach tego ogólnego interesu, w przypadku startujących w wyborach kandydatów mamy bowiem do czynienia ze sprawą indywidualną, która w bezpośredni sposób dotyczy ich praw i obowiązków (skarga s. 13).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 29 stycznia 2020 r. o nadaniu dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej (sygn. akt Ts 178/19), wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK; tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

Przystąpienie do merytorycznej analizy konstytucyjności jest warunkowane efektem rozważań o charakterze formalnym. W ocenie Sejmu, skarga konstytucyjna, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, nie w pełni odpowiada formalnym warunkom jej wniesienia, co uniemożliwia rozpoznanie co do *meritum* wszystkich

podniesionych w niej zarzutów. Przemawiają za tym następujące, omówione niżej okoliczności.

2. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[S]karżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; por. także m.in. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; podobnie m.in. postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. akt SK 38/14).

Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też

czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. m.in. wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18 oraz postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13).

W kontekście przywołanego wymogu formalnego dotyczącego konstrukcji i zawartości treściowej skargi konstytucyjnej trzeba odnotować, że pismo wniesione przez K. N cechuje w zasadzie całkowity brak uzasadnienia postawionych w nim zarzutów wskazujących na naruszenie art. 31 ust. 3 oraz art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Skarżąca, mimo że w *petitum* skargi ujęła art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji jako związkowe z przepisem dotyczącym konstytucyjnego prawa do sądu (tj. z art. 45 ust. 1 Konstytucji), to jednak w uzasadnieniu swojego wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego nie wykazała, w jaki sposób naruszenie tych przepisów wpływa na ochronę jej praw podmiotowych. Ograniczyła się ona bowiem do przywołania treści tych przepisów, nie przeprowadzając niezbędnego na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji testu proporcjonalności.

Jak już wspomniano, w świetle dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu (albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów) stanowi niewykonanie dyspozycji art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK i skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. m.in. wyroki TK z: 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15; 8 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17 oraz postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08; 17 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 165/15).

3. Druga wątpliwość o charakterze formalnoprawnym wiąże się z prawidłowym określeniem wzorca dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu ustawy. Skarga konstytucyjna jest instrumentem kontroli konkretnej, służącym ochronie naruszonych wolności i praw skarżącego. W konsekwencji, przesłanką dopuszczalności złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Koresponduje

z tym utrwalony pogląd sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym w postępowaniu zainicjowanym skargą kontrola może odbywać się jedynie na podstawie postanowień Konstytucji statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającą mu możliwość wyboru zachowania (por. m.in. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej.

Oznacza to, że skarżący ma obowiązek wykazania, że wymienione w skardze wzorce kontroli rzeczywiście stanowią podstawę do wyinterpretowania prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. W ocenie Sejmu, skarżąca nie podporządkowała się temu nakazowi w związku ze wskazanym jako wzorzec kontroli art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, który stanowi: „Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”, ponieważ nie stanowi on konstytucyjnej gwarancji wolności i praw.

4. Wskazane powyżej niedostatki skargi konstytucyjnej przesądzają konieczność wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania w zakresie dotyczącym zgodności kwestionowanych przepisów Kodeksu wyborczego z art. 31 ust. 3 oraz art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

V. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przywołany przepis stanowi normatywną podstawę prawa do sądu, uznawanego przez Trybunał Konstytucyjny za jedno z podstawowych praw jednostki i fundamentalną gwarancję praworządności.

Prawo do sądu było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Termin „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak – w opinii TK – w tym katalogu, ponieważ zasadniczo chodzi o rozstrzyganie o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą więc wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (tak np. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności

i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, że ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Prawo do sądu musi być rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje ukształtowanie warunków realizacji tego prawa w taki sposób, który nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (por. np. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 27/03).

Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania, oraz negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). „Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw

konstytucyjnych” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie prawa jest bezsporne, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego. Tytułem przykładu można przywołać wyrok Trybunału z 10 maja 2000 r. (sygn. akt SK 21/99), w którym podkreślono, że: „[...] nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. To stwierdzenie należy odnieść do wszystkich kategorii praw, bowiem samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury [...] stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa” (zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

2. Drugi, powołany związkowo przez skarżącą wzorzec kontroli, art. 77 ust. 2 Konstytucji, ujmuje prawo do sądu w formule negatywnej. Jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw (por. postanowienie TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten zabrania zamykania sądowej drogi dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczającego granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. W świetle orzecznictwa Trybunału, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu (tak np. wyrok z 26 czerwca 2007 r., sygn. akt SK 29/05, podobnie zob. wyroki z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00 oraz 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97).

Między obydwojma powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej – mimo różnego usytuowania w systematyce Konstytucji – istnieje swoista zależność: „O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw” (tak: wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. akt K. 21/99). W sprawie o sygn. akt SK 43/03 (wyrok z 15 czerwca 2004 r.) Trybunał wskazał na wzajemne relacje między tymi przepisami. Po pierwsze, przepisy te ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu. Po drugie, art. 77 ust. 2 należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po trzecie, wskazuje się na „organiczną więź”, jaka istnieje między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Prawo do sądu oznacza, że nie można zamykać drogi sądowej w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreśla się, że powyższe założenia świadczą o braku tożsamości przedmiotowej obu przepisów. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowiący uzupełnienie i rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji należy postrzegać jako regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99 i 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; zob. też A. Krzywonos, J. Gołaczyński, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 740).

VII. Analiza zgodności

1. Przedmiotem zaskarżenia są art. 82 § 3 oraz art. 82 § 5 Kodeksu wyborczego. Przepisy te dotyczą instytucji protestu wyborczego i przewidują, że protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (art. 82 § 3 k.w.). Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu (art. 82 § 5 k.w.). Zakwestionowane

przepisy enumeratywnie wskazują zarówno podmioty legitymowane do wniesienia protestu wyborczego, jak również przedmiot protestu (może być on wniesiony przeciwko ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby) w przypadku określonych w nich kategorii wyborów. Regulacja ta dotyczy wyborów do Sejmu i do Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku tych wyborów podmiotem uprawnionym do wniesienia protestu jest wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego, przewodniczący właściwej komisji wyborczej i pełnomocnik wyborczy.

Szczegółowe przesłanki i tryb wniesienia protestów wyborczych w poszczególnych rodzajach wyborów określają przepisy Kodeksu wyborczego, które zastąpiły przepisy obowiązujących przed 2011 rokiem pięciu ordynacji wyborczych. Dotyczące protestów przepisy Kodeksu wyborczego w zasadzie powtarzają rozwiązania obowiązujące przed wejściem w życie tego aktu. W celu wyjaśnienia treści zaskarżonych przepisów można więc skorzystać z dorobku nauki i orzecznictwa sformułowanych przed wejściem w życie k.w., gdyż zachowują nadal swoją aktualność wobec analogicznych lub bardzo podobnych uregulowań dotyczących protestów.

Co istotne, sformułowany przez skarżącą w petitum pisma procesowego, które zainicjowało niniejsze postępowanie, zakres zaskarżenia odnosi się wyłącznie do podmiotów legitymowanych do wniesienia protestu wyborczego w wyborach do rad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów Kodeksu wyborczego przesądza wąski krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia protestu wyborczego w wyborach do rady gminy. Argumentacja skarżącej wynika z przekonania, że stan zgodności z Konstytucją może zostać osiągnięty przez uzupełnienie art. 82 § 3 lub § 5 Kodeksu wyborczego o regulacje gwarantujące możliwość wniesienia protestu wyborczego kandydatowi, który kandydował w wyborach na radnego na obszarze danego okręgu wyborczego, ale jego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, ale w innym okręgu wyborczym, niż ten, którego dotyczy protest przeciwko ważności wyborów. Innymi słowy, ustawodawca nie przyznał prawa do protestu osobom, którzy nie są mieszkańcami tej gminy, do rady której kandydowali.

2. Niewątpliwie prawo do sądu stanowi wyraz sprawiedliwości proceduralnej w warunkach demokratycznego procesu wyborczego na różnych jego etapach. Jest ono *conditio sine qua non* przeprowadzenia wolnych wyborów, których istota zasadza się przede wszystkim na zagwarantowaniu nieskrępowanego wysuwania kandydatów, swobodzie prowadzenia kampanii wyborczej, debacie publicznej prowadzonej podczas kampanii oraz wolnym od nacisków głosowaniu. Z kolei w treści biernego prawa wyborczego mieści się „prawo do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów” (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Środkiem gwarantującym realizację tych przesłanek jest istnienie niezależnej i neutralnej politycznie administracji wyborczej, opartej na organach sądowych nadzorujących przebieg wyborów i kontrolujących ich ważność.

Warunkiem koniecznym wyborów w demokratycznym państwie są procedury weryfikacji, polegające na stwierdzeniu ich ważności, a jednocześnie przesądzające o ważności pochodzących z nich mandatów przedstawicielskich. Ustrojodawca zdecydował się na sądową weryfikację ważności wyborów, wprost zastrzegając ją dla wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 1 Konstytucji) oraz dla wyborów Prezydenta (art. 129 ust. 1 Konstytucji). Na mocy przepisów Kodeksu wyborczego rozciągnięto ją na wybory do Parlamentu Europejskiego oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego.

W kontekście postawionych w skardze konstytucyjnej zarzutów, należy wskazać, że protest wyborczy jest instytucją ściśle związaną z zagadnieniem weryfikacji prawidłowości przebiegu wyborów. W nauce prawa konstytucyjnego odnośnie do charakteru protestu wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach Prezydenta wyrażane są poglądy, wedle których konstytucyjne prawo do sądu nie obejmuje prawa do uchwały Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów, ani prawa do postanowienia Sądu Najwyższego w sprawie zasadności protestu wyborczego. Przykładowo W. Sanetra, jakkolwiek dostrzega doniosłość protestu wyborczego, widząc w nim „instytucję o charakterze zasadniczym” ze względu na pozycję konstytucyjnego prawa wyborcy, to jednak dochodzi do wniosku, że „Główny sens instytucji protestu polega na stworzeniu możliwości działania w interesie ogólniejszym; ważność wyborów (wyboru) nie jest prywatną sprawą wyborcy, ustrojodawca liczy tu na jego działanie w interesie ogólniejszym. Stworzenie możliwości wnoszenia protestów wyborczych może i powinno też być

widziane jako przedłużenie fazy, w której toczy się jeszcze walka wyborcza. Prowadzi to między innymi do wniosku, że do protestów wyborczych nie ma zastosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przyznający każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (w domyśle swojej) bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Nie gwarantuje się w tym przypadku wyborcy rozpatrzenia jego sprawy, a jedynie umożliwia się mu działanie w interesie ogólniejszym (w ramach toczącej się walki wyborczej). W rozpoznawaniu protestów nie idzie też o wymierzenie sprawiedliwości, bo w tym wypadku [...] działanie Sądu Najwyższego mieści się w konstytucyjnej kategorii «innych czynności» i nie polega na wymierzaniu sprawiedliwości ani na sprawowaniu nadzoru nad orzecznictwem sądów niższych instancji. Ponadto wyborca korzysta w tym wypadku z osobnego przyznanego mu w Konstytucji RP prawa, które stanowi element odrębnych uregulowań i instytucji prawa wyborczego, rządzącego się własnymi zasadami, to oznacza, że prawo zgłoszenia protestu jest prawem odrębnym od prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP)” (W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7-8, s. 16-18). Cytowany autor zwraca także uwagę na to, że choć protest wyborczy jest rozpatrywany przez SN w trybie nieprocesowym, to jednak w postanowieniu wieńczącym to swoiste postępowanie formułowana jest jedynie opinia, niemająca waloru rozstrzygnięcia, któremu przysługiwałaby cecha skuteczności czy wykonalności (*ibidem*).

Z cytowanym stanowiskiem korespondują poglądy B. Banaszaka, który stwierdza: „Protest wyborczy jest jedną z instytucji służących weryfikacji wyborów. Współcześnie w państwach demokratycznych weryfikacja ta ma na celu nie tylko zagwarantowanie zgodnego z wolą wyborców składu organu przedstawicielskiego, ale także zapewnienie zgodnego z prawem przebiegu wyborów i sankcjonowanie zachowań niezgodnych z przepisami prawa wyborczego. [...] Celem weryfikacji nie jest natomiast orzekanie o naruszeniu podmiotowego prawa wyborczego poszczególnych wyborców ani o ważności poszczególnych głosów. Do tego służą inne środki ochrony prawnej, np. reklamacja na nieprawidłowości w rejestrze wyborców” (B. Banaszak, *Protest wyborczy w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 49). Przekonanie to znajduje aprobatę także innych przedstawicieli nauki prawa (zob. A. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Dostęp do sądu w świetle Kodeksu wyborczego [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B.

Banaszak, M. Wrzalik, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, M. Stych, Zielona Góra 2015, s. 151-152).

W świetle powyższego, istotny jest fakt, iż sądowa weryfikacja wyborów przebiega przede wszystkim pod kątem przestrzegania prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym, zaś orzekanie o naruszeniu podmiotowego prawa wyborczego poszczególnych wyborców jest jedynie niejako jej pochodną. Sąd, oceniając zasadność zarzutów zawartych w proteście, rozstrzyga bowiem pośrednio o tym, czy przy przeprowadzeniu wyborów nie uchybiono realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa politycznego jednostki – biernego prawa wyborczego.

Ustawowa konstrukcja protestu wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zakłada ścisły związek procesu weryfikacji prawidłowości przeprowadzenia wyborów ze szczególną więzią wyborcy ujętego w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego, w którym dana rada jest wybierana, z tym okręgiem. To nie indywidualny interes prawny podmiotu występującego z protestem, a fakt jego stałego zamieszkiwania na obszarze okręgu wyborczego legitymuje wyborcę do wystąpienia z protestem. Prawo wniesienia protestu do sądu z założenia nie ma bowiem charakteru *actio popularis*. Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż prawo wniesienia protestu przysługuje również, gdy wyborca nie brał udziału w wyborach oraz kiedy został skreślony ze spisu wyborców z rażącym naruszeniem prawa w czasie uniemożliwiającym wykorzystanie środków zaskarżenia (zob. postanowienie SN z 19 października 2000 r., sygn. akt III SW 14/00).

Uzależnienie uprawnienia do wniesienia protestu od zamieszkiwania w okręgu wyborczym nie narusza, zdaniem Sejmu, prawa do sądu skarżącej i nie zamyka jej drogi sądowej. Przede wszystkim, przepisy Kodeksu wyborczego nie pozbawiają kandydata w wyborach do rad nie ujętego w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego, w którym dana rada jest wybierana, prawa wniesienia protestu wyborczego. Może to bowiem uczynić w jego imieniu pełnomocnik komitetu wyborczego. Pełnomocnik komitetu wyborczego, przyjmując pełnomocnictwo, decyduje się występować w ochronie zasad prawa wyborczego i prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. Tym samym sytuacja podejrzenia wysokiego prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, obliguje go niejako do wniesienia protestu w interesie kandydata, który

osobiście tego uczynić nie może. Na marginesie niniejszych rozważań, warto ponadto zauważyć, iż w myśl art. 248 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.), użycie podstępu w celu nieprawidłowego sporządzenia protokołów wyborczych oraz innych dokumentów wyborczych, jak również ich przerabianie lub podrabianie stanowi przestępstwo przeciwko wyborom.

3. Reasumując przeprowadzoną analizę i dokonane ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 82 § 3 i art. 82 § 5 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim ograniczają prawo wniesienia protestu do sądu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego jedynie do wyborcy, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego **są zgodne** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek