

Sygn. akt III SW 160/15

## POSTANOWIENIE

Dnia 17 grudnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn (sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

w sprawie z protestu wyborczego J. S.

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

przy udziale:

1) Prokuratora Generalnego,

2) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 grudnia 2015 r.,

postanawia:

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

### UZASADNIENIE

Pismem z 4 listopada 2015 r. wyborca J. S. wniósł do Sądu Najwyższego w ustawowym terminie protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 25 października 2015 r.

Skarżący wskazał dwa powody protestu: a) art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, zarzucając, że doszło do przestępstwa przeciwko wyborom określonego w art. 248 pkt 2 Kodeksu karnego i ewentualnie b) art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, zarzucając, że wyborach dopuszczono do głosowania na

listy partyjnego komitetu wyborczego partii PIS, mimo że partia ta utworzyła koalicję wyborczą z dwiema innymi partiami: SP i PR.

Zdaniem wnoszącego protest, do przestępstwa przeciwko wyborom określonego w art. 248 pkt 2 k.k. doszło w ten sposób, że nieustalone osoby działające na rzecz trzech partii politycznych: Prawa i Sprawiedliwości (PIS), Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobro (SP) oraz Polski Razem Jarosława Gowina (PR) użyły podstępu w celu nieprawidłowego sporządzenia list kandydujących, oraz dokumentu wyborczego w postaci postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego partii PIS. Powyższe miało wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania i wynik wyborów. Z kolei naruszenie przepisów, o którym stanowi art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego wyrażało się w dopuszczeniu w wyborach do głosowania na listy partyjnego komitetu wyborczego PIS, mimo że partia ta utworzyła koalicję wyborczą z dwiema innymi partiami: SP i PR. W konsekwencji naruszono przepisy Kodeksu dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów, co miało wpływ na wynik wyborów.

Skarżący wniósł o uwzględnienie protestu, przez wydanie opinii stwierdzającej zaistnienie wymienionych wyżej uchybień i ich wpływ na wynik wyborów do Sejmu i do Senatu RP przeprowadzonych 25 października 2015 r.

Odnosnie do zarzutu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom z art. 248 pkt 2 k.k., wyborca wskazał, że w wyborach do Sejmu i do Senatu kandydować mogą wyłącznie osoby umieszczone na listach zgłoszonych Państwowej Komisji Wyborczej przez komitet wyborczy partii politycznej, komitet wyborczy koalicji partii politycznych lub komitet wyborców. Na tym etapie rola Państwowej Komisji Wyborczej ogranicza się do sprawdzenia pod względem formalnym, czy dany komitet złożył wymagane dokumenty, a jeśli to uczynił, musi wydać postanowienie o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Z tego względu, zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego partii politycznej PIS zostało przez Państwową Komisję Wyborczą przyjęte. W rezultacie, komitet ten zgłosił kandydatów w wyborach do Sejmu i do Senatu we wszystkich okręgach wyborczych w kraju i za granicą, wyborcy głosowali na kandydatów umieszczonych na jego listach, a w wyborach na kandydatów z list PIS oddano największą liczbę głosów. Partia PIS złożyła zawiadomienie o utworzeniu

własnego partyjnego komitetu wyborczego w zamiarze wystawiania na jego listach kandydatów wspólnie z partiami SP i PR, z którymi zawarła koalicję wyborczą, między innymi w celu wspólnego startu w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2015 r. Niezgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego partie te zaniechały utworzenia w tym celu koalicyjnego komitetu wyborczego, a kandydatów zgłosiły wspólnie na listach partyjnego komitetu wyborczego PIS.

Według wnoszącego protest, od około połowy roku 2014 r. w opinii publicznej pojawiały się wypowiedzi członków, w tym członków władz partii politycznych PiS, SP i PR o tym, że organizacje te zmierzają do zawarcia porozumienia o ścisłej współpracy, koalicji wyborczej, a być może nawet porozumienia zjednoczeniowego i prowadzą w tym kierunku rozmowy. 19 lipca 2014 r. w Centrum Expo XXI w Warszawie PIS zorganizowało konwencję pod nazwą zgromadzenie obywatelskie „Czas na zmianę”. W czasie tej konwencji władze wymienionych partii podpisały Porozumienie o współpracy, dotyczące także wspólnego startu w wyborach do Sejmu i Senatu w roku 2015. Porozumienie zostało podpisane przez Jarosława Kaczyńskiego – prezesa PIS, Zbigniewa Ziobrę - prezesa SP i Jarosława Gowina - prezesa PR, co było transmitowane bezpośrednio co najmniej w TVN24. W ostatnim zdaniu Porozumienia wskazano, że jego integralną częścią będzie Aneks nr 1. We wstępie Porozumienia wskazano, że PIS, PR i SP zawierają porozumienie w celu stworzenia silnej alternatywy dla skompromitowanego i szkodzącego Polsce rządu koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego”, a na koniec stwierdzono, że w nadchodzących wyborach samorządowych, które zostaną zarządzane na 16 listopada 2014 r. oraz w wyborach parlamentarnych przypadających w 2015 r. uczestniczące w nim partie wystawią swoich kandydatów z listy Prawa i Sprawiedliwości. Strony zobowiązują się również do popierania wspólnego kandydata na prezydenta RP w 2015 r. W Aneksie nr 1 do Porozumienia strony ustaliły między innymi liczbę miejsc na listach partii PIS w najbliższych wyborach do Sejmu i Senatu przeznaczonych dla kandydatów wskazanych przez SP i PR. Dopuszczono możliwość zmiany tych kandydatów za zgodą PIS. PIS zagwarantowało start ze swoich list określonym członkom SP i PR. Postanowiono także o powołaniu zespołu medialnego celem skoordynowania przekazu medialnego. Strony wprost wskazują, że ustalają zasady

umieszczania kandydatów na listach wyborczych, ustalają pewne kwestie finansowe, planują wspólną medialną akcję wizerunkową, a także zobowiązują się do uzupełnienia nazwy swoich partii o ten sam moduł: „Porozumienie polskie”.

Zdaniem wnoszącego protest, treść Porozumienia z Anekssem nr 1, okoliczności zawarcia tej umowy, wypowiedzi członków i władz PIS, SP i PR przed wyborami do Sejmu i do Senatu w dniu 25 października 2015 r. i po tych wyborach jednoznacznie dowodzą, że partie te zawiązały koalicję wyborczą mającą na celu wspólne zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych. Jedynym warunkiem koniecznym takiej umowy, stosownie do art. 87 § 1 Kodeksu wyborczego, jest wola wspólnego zgłaszania kandydatów, którą strony ewidentnie wyraziły. Z dalszego przebiegu wydarzeń wynika, że strony w pełni realizowały Porozumienie - umowę koalicji wyborczej. Na listach partii PIS w wyborach do Sejmu i do Senatu znaleźli się kandydaci wszystkich trzech partii: PIS, SP i PR. W mediach często akcentowano jedność, koalicyjność sygnatariuszy Porozumienia, podkreślano ścisłą współpracę. W odniesieniu do trzech powyższych partii operowano takimi pojęciami, jak „obóz zjednoczonej prawicy”, a nawet wprost - koalicja. Ze środowisk sygnatariuszy Porozumienia z 19 lipca 2014 r. pojawiały się wypowiedzi o zwycięstwie „obozu zjednoczonej prawicy” i ton wspólnego zwycięstwa prawicowego obozu. W niektórych wypadkach wprost mówiono o zwycięstwie koalicji (np. prezes partii PR Jarosław Gowin w programie „Piaskiem po oczach”, wyemitowanym 30 października 2015 r. przez telewizję TVN24; wiceprezes SP Beata Kempa w programie „Kropka nad i”, wyemitowanym przez telewizję TVN24 w 2 listopada 2015 r.). Powoływanie się przez polityków PIS, PR i SP na ścisłą współpracę w związku z wyborami do Sejmu i do Senatu w roku 2015, w tym wspólne wystawianie list kandydatów jest notoryjnie znane. Obecnie, partie te prowadzą rozmowy w sprawie utworzenia wspólnego rządu.

Następnie wyborca podkreślił, że Kodeks wyborczy daje możliwość tworzenia przez partie polityczne koalicji wyborczych w celu wspólnego zgłaszania kandydatów (art. 87 § 1), przewidując jednak w takim wypadku konieczność przedłożenia Państwowej Komisji Wyborczej umowy koalicyjnej (art. 204 § 5 punkt 1). Wobec obowiązywania umowy koalicyjnej z 19 lipca 2014 r., przyjęta koncepcja wspólnego wystawienia kandydatów z listy zgłoszonej przez komitet partyjny PIS,

była nieprawidłowa. PIS, SP i PR powinny były utworzyć koalicyjny komitet wyborczy. Na listach wyborczych partii PIS, wszyscy trzej koalicjanci wspólnie zgłosili kandydatów na posłów i senatorów. Z Porozumienia z 19 lipca 2014 r. wynikało w istocie, że SP i PR z góry godzą się na kandydatów wskazanych przez PIS, a ta partia z kolei godzi się na określonych kandydatów wskazanych przez SP i PR. Co prawda istniała dysproporcja w zakresie uprawnień stron, bowiem PIS mogła zgłosić znacznie więcej kandydatów, niemniej jednak na tym między innymi polegał konsensus. Uzgodnieni kandydaci wystartowali w kwestionowanych wyborach z list zgłoszonych przez komitet wyborczy partii PIS, co było niezgodne z prawem. Skarżący stwierdził, że wskutek realizacji Porozumienia z 19 lipca 2014 r.: (-) przedstawiono Państwowej Komisji Wyborczej, a ta przyjęła zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego partii politycznej PIS, gdy w rzeczywistości partia ta nie zamierzała zgłaszać i nie zgłaszała kandydatów wyłącznie samodzielnie, ale wspólnie z partiami: SP i PR; (-) na kartach wyborczych kandydaci koalicji występowali jako kandydaci komitetu wyborczego partii PIS, jakby byli kandydatami partyjnymi, bez informacji, że chodzi o kandydatów koalicji wyborczej; (-) ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów odbyło się przy przyjęciu nieprawdziwego założenia, jakoby wyborcy oddawali głosy i wybrali kandydatów z listy partyjnego komitetu wyborczego PIS, gdy byli to kandydaci koalicji wyborczej PIS, SP, PR, która nie utworzyła koalicyjnego komitetu wyborczego. Wobec powyższego, zdaniem wnoszącego protest, nieustalone osoby działające na rzecz partii politycznych PIS, SP i PR dopuściły się przestępstwa przeciwko wyborom wskazanego w art. 248 pkt 2 k.k., polegającego między innymi na użyciu podstępu celem doprowadzenia do nieprawidłowego sporządzenia list kandydujących i innych dokumentów wyborczych. Te trzy partie koalicyjne, działając wspólnie i w porozumieniu, zamiast założyć koalicyjny komitet wyborczy, uzyskały od Państwowej Komisji Wyborczej postanowienie o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu partyjnego komitetu wyborczego PIS, który wykorzystwały do wspólnego wystawienia kandydatów z jego list. Państwowej Komisji Wyborczej nie ujawniono zasadniczej okoliczności, że wymienione partie zawarły koalicję wyborczą, a listy rejestrowanego partyjnego komitetu wyborczego PIS służyć im mają do wspólnego zgłaszania kandydatów. Nieustalone osoby działające na rzecz trzech powyższych

partii politycznych wykorzystwały to, że Państwowa Komisja Wyborcza bazuje wyłącznie na dokumentach jej przedstawianych i nie ma możliwości doszukiwania się dalszych okoliczności. Komisja, nawet gdyby wiedziała, że partia PIS utworzyła koalicję wyborczą z partiami: SP i PR, to i tak nie mogłaby kwestii tej wyjaśniać. Zdaniem wnoszącego protest, całokształt okoliczności sprawy daje podstawy do przyjęcia, że fakty powyższe miały miejsce i stanowiły przestępstwo przeciwko wyborom z art. 248 punkt 2 k.k. Kodeks wyborczy nie tylko nie przewiduje możliwości startowania kandydatów koalicji wyborczej lub innego rodzaju porozumień międzypartyjnych z listy komitetu wyborczego jednej z partii wchodzących w skład koalicji wyborczej lub innego porozumienia międzypartyjnego, lecz określa różne progi wyborcze dla partyjnych (5%) i dla koalicyjnych (8%) komitetów wyborczych, a partii wchodzącej w skład koalicji zabrania wprost samodzielnego zgłaszania list kandydatów, a więc *de facto* także tworzenia własnego komitetu wyborczego (art. 208 § 3 Kodeksu wyborczego). W wyniku powyższego podstępu doprowadzono do nieprawidłowego sporządzenia list kandydujących i wydania przez Państwową Komisję Wyborczą nieprawidłowego postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego partyjnego przez PIS. Dla zaistnienia przestępstwa z art. 248 punkt 2 k.k. wystarczające było samo nieprawidłowe sporządzenie list kandydujących, czy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego PIS. Jeśli partia PIS nie miała prawa tworzyć komitetu wyborczego, to już tylko fakt jego utworzenia był nieprawidłowością. Nadto, jeśli partyjna lista PIS obejmowała kandydatów koalicyjnych, to także ta lista sporządzona została nieprawidłowo, bo kandydatów koalicyjnych mógł zgłosić tylko koalicyjny komitet wyborczy. Opisane działanie miało charakter umyślny w rozumieniu art. 9 § 1 k.k. Partie polityczne dysponują stosownymi „ciałami eksperckimi” umożliwiającymi im właściwe przygotowanie się do wyborów pod względem formalnym. Nie można przyjąć, że parlamentarne partie polityczne nie zdawały sobie sprawy, że wspólne zgłaszanie kandydatów może odbywać się tylko przez koalicyjny komitet wyborczy. Przyjmując zatem formę współpracy polegającą na uzyskaniu w Państwowej Komisji Wyborczej postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu partyjnego komitetu wyborczego przez jedną tylko z partii wchodzących w skład trójstronnej

koalicji wyborczej, a następnie zgłoszenie na listach tego komitetu kandydatów koalicyjnych, osoby działające na rzecz zainteresowanych partii musiały co najmniej przewidywać niezgodność z prawem takiego działania, a jeśli mimo to je podjęły, musiały się na tę niezgodność godzić. Niewiarygodne jest, zdaniem wnoszącego protest, aby osoby działające w imieniu parlamentarnych partii politycznych nie zdawały sobie z tego sprawy. Kodeks wyborczy nie wymaga, na potrzeby badania protestu, ustalenia tych osób. Nawet jednak, gdyby nie zajmowały się kwestiami stricte prawnymi, nie mając podstaw do podważania kompetencji zaangażowanych podmiotów, to za popełnienie przestępstwa odpowiada nie zawsze jego bezpośredni sprawca, lecz mogą to być inne osoby, np. podżegacze, pomocnicy lub osoby kierujące czynem zabronionym czyn taki organizujące (art. 18 k.k.).

Niezależnie od zarzutu dopuszczenia się przestępstwa, wnoszący protest oparł go także posiłkowo („gdyby Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska co do zaistnienia powyższego przestępstwa przeciwko wyborom”) na art. 82 § 1 punkt 2 Kodeksu wyborczego. Zdaniem skarżącego, w wyniku wspólnego wystawienia przez koalicję partii PIS, SP i PR kandydatów z listy partyjnego komitetu wyborczego partii PIS, głosowanie nie przebiegało prawidłowo, ponieważ wyborcy formalnie tylko głosowali na kandydatów z list komitetu partyjnego PIS, a w istocie i w zamiarze stron Porozumienia z 19 lipca 2014 r. były to listy koalicyjne. Doszło zatem do obejścia prawa wpływającego na przebieg głosowania. Na kartach wyborczych, faktyczna „koalicyjność” kandydatów nie została w uwidoczniona. Karty wprowadzały zatem wyborców w błąd.

W ocenie wnoszącego protest zarzucane uchybienia, zarówno odnośnie do przestępstwa przeciwko wyborom, jak i naruszenia przepisów kodeksu wyborczego, miały wpływ na wynik wyborów. Najwięcej głosów otrzymali bowiem kandydaci komitetu wyborczego partii PIS, który wobec zawiązania przez partię PIS koalicji wyborczej, nie miał prawa zgłaszać kandydatów. Gdyby uznać, że opisana wyżej, zastosowana przez partie: PIS, SP i PR praktyka wspólnego - koalicyjnego zgłoszenia kandydatów z listy partyjnego komitetu wyborczego, bez stworzenia komitetu koalicyjnego, nie była nieprawidłowością wpływającą ostatecznie na wynik wyborów - to musiałoby to oznaczać faktyczne, pozakodeksowe poszerzenie

partiom politycznym opcji wspólnego startu w wyborach o opisany wyżej wariant zastosowany przez PIS, SP i PR. Pojęcie „wynik wyborów”, zdaniem skarżącego, oznacza zasadnicze informacje umieszczane w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej. Przede wszystkim wskazuje się tam liczbę głosów uzyskanych przez konkretne komitety wyborcze (w wypadku wyborów do Sejmu), lub kandydatów zgłoszonych przez konkretne komitety wyborcze (w wypadku wyborów do Senatu). Uwzględnianie przez Państwową Komisję Wyborczą głosów oddanych na kandydatów koalicyjnych wystawionych jednak na listach partyjnego komitetu wyborczego jest w istocie uwzględnianiem kandydatów nieutworzonego i niezgłoszonego, wbrew wymogom prawa, koalicyjnego komitetu wyborczego, co powoduje „zafałszowanie” wyników wyborów. Wybory do Sejmu wygrała koalicja wyborcza trzech partii, tyle że nie zarejestrowała ona koalicyjnego komitetu wyborczego, a do Senatu wybory wygrali także kandydaci koalicyjni. Gdyby partie PIS, SP i PR postąpiły zgodnie z prawem, tj. utworzyły i zgłosiły Państwowej Komisji Wyborczej koalicyjny komitet wyborczy, partyjny komitet wyborczy PIS nie mógłby zgłaszać list kandydatów i nie był umieszczany na kartach wyborczych. Wnoszący protest podkreślił również, że choć partie SP i PR wystawiły swych kandydatów z list PIS nie we wszystkich okręgach wyborczych, to jednak Porozumienie z 19 lipca 2015 r. dotyczyło wszystkich okręgów. Strony umowy koalicyjnej zdecydowały o wspólnym wystawianiu kandydatów w ten sposób, że partia PIS będzie miała pełną swobodę w tej kwestii, zaś miejsca na listach dla kandydatów ze SP i PR będą reglamentowane.

W piśmie procesowym z 6 listopada 2015 r. skarżący podtrzymał zarzuty przedstawione w proteście. W szczególności wskazał, że jego zarzut sprowadza się w istocie do jednego: wedle jego rozeznania na bazie danych pochodzących z mediów, partia PiS mimo, że tworzyła koalicję wyborczą, to jednocześnie utworzyła własny komitet wyborczy - ale kandydatów z jego list zgłosiła już koalicyjnych, wspólnie z partiami: SP i PR. Kodeks wyborczy nie przewiduje takiego wariantu postępowania. Gdyby zaś uznać, że partia PiS zgłosiła na listach swego komitetu kandydatów samodzielnie, to jeśli uczyniła to tworząc koalicję wyborczą - naruszyła art. 208 § 3 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza, zajmując na wezwanie Sądu Najwyższego stanowisko w przedmiocie zasadności protestu, wyraziła pogląd o jego bezzasadności. W ocenie Komisji, przypisanie opisanym działaniom znamion przestępstwa określonego w art. 248 pkt 2 k.k. jest bezpodstawne. Komisja wyraziła opinię, że protest powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu, zgodnie z art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość został utworzony jako komitet partii politycznej do samodzielnego zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów w trybie art. 86 Kodeksu wyborczego, a nie jako koalicyjny komitet wyborczy, o którym mowa w art. 87 tej ustawy. Komisja zaznaczyła, że przepisy Kodeksu wyborczego nie zabraniają zgłaszania przez komitet wyborczy utworzony przez jedną partię polityczną, jak również przez koalicyjny komitet wyborczy tworzony przez kilka partii, kandydatów na posłów i/lub senatorów będących członkami innych partii politycznych, niż ta, która utworzyła dany komitet wyborczy lub te, które utworzyły koalicyjny komitet wyborczy, a także kandydatów niebędących członkami żadnej partii politycznej. Zdaniem Komisji, ewentualne uzgodnienia partii politycznych dotyczące zgłaszania przez komitet wyborczy utworzony przez jedną partię polityczną kandydatów będących członkami innych partii politycznych, nie oznaczają, że została utworzona koalicja wyborcza w rozumieniu art. 87 § 1 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że zasady te obowiązywały również we wcześniej przeprowadzonych wyborach. Przykładowo w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 9 października 2011 r. z list komitetu wyborczego utworzonego przez jedną partię polityczną: (1) Kongres Nowa Prawica - kandydowali, między innymi członkowie partii Unia Polityki Realnej; (2) Platforma Obywatelska RP - między innymi członkowie partii politycznej Socjaldemokracja Polska; (3) Sojusz Lewicy Demokratycznej - między innymi członkowie partii Krajowa Partia Emerytów i Rencistów; (4) Prawo i Sprawiedliwość - między innymi członkowie partii Stronnictwo „Piast”.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że protest wyborczy dotyczący nieuprawnionego złożenia przez pełnomocnika wyborczego partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość do Państwowej Komisji Wyborczej zawiadomienia o utworzeniu

komitetu wyborczego tej partii i przyjęcie tego zawiadomienia przez Państwową Komisję Wyborczą w sytuacji, gdy na mocy umowy koalicyjnej z 19 lipca 2014 r. została utworzona koalicja trzech partii politycznych - Prawa i Sprawiedliwości, Solidarnej Polski oraz Polski Razem, w celu wystawienia przez partię Prawo i Sprawiedliwość wspólnej listy kandydatów wszystkich trzech partii na posłów i senatorów w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r., a więc zaistnienia warunków do powołania i zgłoszenia do Państwowej Komisji Wyborczej koalicyjnego komitetu wyborczego, daje podstawy do uznania opisanego wyżej zarzutu za zasadny, ale niemający wpływu na wynik wyborów

W uzasadnieniu zajętego stanowiska Prokurator Generalny wskazał, że w związku z zawartą w proteście sugestią popełnienia przestępstwa, kopia protestu została przekazana Departamentowi Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej, w celu spowodowania przeprowadzenia stosownego postępowania. W związku z tym z procesową oceną zdarzeń ocenionych przez wnoszącego protest wyborczy jako popełnienie przestępstwa z art. 248 § 1 pkt 1 k.k. należy się wstrzymać do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia tej kwestii w trybie prawem przewidzianym. Okoliczności zgłoszenia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości i jego skutków można jednak rozważyć z punktu widzenia naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego. Zważywszy na okoliczności zawarcia „Porozumienia pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością, Polską Razem oraz Solidarną Polską w dniu 19 lipca 2014 r.”, podpisanego przez prezesów tych partii: Jarosława Kaczyńskiego, Jarosława Gowina i Zbigniewa Ziobrę, oraz treść tego Porozumienia, trudno z punktu widzenia art. 65 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego inaczej traktować zawarte w nim deklaracje dotyczące wspólnych uzgodnień programowych i wystawienia przez wszystkie trzy wchodzące w rachubę partie polityczne swoich kandydatów z list wyborczych Prawa i Sprawiedliwości, jako niemające charakteru umownego i z uwagi na zgodny zamiar stron oraz cel umowy, nie traktować tego Porozumienia jako umowy koalicyjnej. Oczywiście jest, w ocenie Prokuratora Generalnego, że powodem zawarcia umowy koalicyjnej, była chęć uzyskania jak najlepszego wyniku wyborczego w zbliżających się wyborach parlamentarnych. Cel ten wynika jednoznacznie z zawartej umowy koalicyjnej (Porozumienia). Nadto zawarcie umowy koalicyjnej przez prezesów

trzech partii politycznych, uprawnionych zgodnie ze statutami tych partii do zawarcia tego rodzaju umowy (art. 37 ust. 1 pkt 1 statutu Prawa i Sprawiedliwości, art. 21 pkt 2 i art. 26 ust. 1 i 2 statutu Solidarnej Polski oraz § 34 ust. 1 pkt 6 statutu Polski Razem), było konsekwencją słabego wyniku wyborczego Solidarnej Polski (4,4% głosów) i Polski Razem (3,08% głosów) w wyborach majowych 2014 r. do Parlamentu Europejskiego. Prokurator Generalny wskazał, że Państwowa Komisja Wyborcza, w celu wyjaśnienia wątpliwości związanych z tworzeniem komitetów wyborczych partii politycznych i tworzenia koalicyjnych komitetów wyborczych partii politycznych w wyborach do Sejmu i Senatu RP zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., wydała 20 lipca 2015 r. dwie informacje, wyjaśniające wątpliwości mogące się pojawiać w związku z tworzeniem komitetów wyborczych (nr ZPOW-503-17/15 i nr ZPOW-503-18/15), dostępne na jej stronie internetowej ([www.pkw.iiov.pl](http://www.pkw.iiov.pl)). Z informacji tych wynikało jednoznacznie, że w celu wspólnego zgłaszania kandydatów przez partie polityczne, powinny one zawierać umowy koalicyjne i partia polityczna, która wchodzi w skład koalicji wyborczej, nie może zgłaszać kandydatów na posłów lub senatorów samodzielnie, a jedynie kandydaci z różnych partii politycznych mogą być zgłaszani przez „Koalicyjny Komitet Wyborczy”. Taki pogląd był już wcześniej wyrażany w doktrynie. Między innymi K. Czaplicki w Komentarzu do art. 87 Kodeksu wyborczego stwierdził, że partie polityczne dla wspólnego zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów, winny tworzyć koalicje wyborcze. W wypadku kandydatów na posłów i senatorów nienależących do partii politycznych, mogą być oni jako niezrzeszeni zgłaszani z list partii politycznych, które wyrażą zgodę na ich umieszczenie na tych listach. Z kolei listy kandydatów do Sejmu i Senatu RP z kandydatami należącymi do różnych partii politycznych muszą być zgłaszane przez koalicyjne komitety wyborcze, tak jak to uczyniła przed wyborami 25 października 2015 r. partia Zjednoczona Lewica. Pomimo jednoznacznych wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej, 7 sierpnia 2015 r. pełnomocnik Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości zgłosił zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości mimo, iż partia ta zamierzała zgłosić listy kandydatów do Sejmu i Senatu RP będących członkami nie tylko tej partii, ale i partii Solidarna Polska oraz Polska Razem. Następnie, 10 sierpnia 2015 r. zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Wyborczego

Prawa i Sprawiedliwości zostało zarejestrowane przez Państwową Komisję Wyborczą (nr ZPOW-540-29/15), co świadczy o tym, że przyjęto, iż ta partia polityczna będzie zgłaszać tylko członków tej partii mimo, że z sygnałów pojawiających się w środkach masowego przekazu wynikał jednoznaczny przekaz, o zamiarze wystawiania przez partię Prawo i Sprawiedliwość na zgłaszanych do wyborów listach kandydatów na posłów i senatorów, również osób należących do innych partii politycznych. Sygnalizowany już w umowie koalicyjnej zamiar umieszczenia na listach Prawa i Sprawiedliwości kandydatów na posłów i senatorów RP należących do innych partii politycznych przyniósł oczekiwane przez nie rezultaty, gdyż jak wynika z opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. (Dz.U. z 28 października 2015 r., poz. 1731), umieszczeni na ostatnich miejscach list kandydatów Prawa i Sprawiedliwości - Jarosław Gowin i Zbigniew Ziobro uzyskali odpowiednio 43539 lub 67238 głosów, co nie tylko zapewniło im uzyskanie mandatów poselskich, ale też i w znacznej mierze przysporzyło głosów listom wyborczym, z których startowali.

Za częściowo zasadne Prokurator Generalny uznał natomiast twierdzenie skarżącego, że brak zarejestrowania właściwego dla stwierzonego stanu rzeczy koalicyjnego komitetu wyborczego, wpłynął w zasadniczy sposób na głosowanie i ustalenie wyników wyborów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, utworzenie komitetu wyborczego partii politycznej, tak jakby był on tworzony jedynie dla kandydatów będących członkami danej partii oraz kandydatów niezrzeszonych, którym dana partia udostępnia miejsce na swoich listach, w sytuacji zamiaru zgłaszania i zgłaszania przez partię polityczną wielopartyjnych list kandydatów, było działaniem naruszającym przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące tworzenia komitetów wyborczych i ich rejestrowania (art. 87 § 1-3 oraz art. 92 § 2 Kodeksu wyborczego) oraz wykładni tych przepisów prezentowanej przez Państwową Komisję Wyborczą. Przyjęcie list wyborczych z nieprecyzyjnie określoną nazwą tej listy bez określenia, że jest to koalicyjna lista wyborcza i jej pełnej nazwy, mogło niektórych wyborców wprowadzić w błąd co do tego, na jaką listę wyborczą w istocie głosują. Tego rodzaju nieprawidłowość, polegająca na niedookreśleniu list wyborczych Prawa i Sprawiedliwości, była efektem zarejestrowania przez

Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu niewłaściwego komitetu wyborczego. Ta nieprawidłowość mimo, że nie wiązała się wprost z przebiegiem głosowania, pośrednio dotyczyła głosowania i była efektem wadliwego utworzenia oraz zarejestrowania Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości. Nieprawidłowości te nie mogą być jednak uznane za mające wpływ na wynik wyborów. Nawet bowiem w razie utworzenia i prawidłowego zarejestrowania właściwego koalicyjnego komitetu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości oraz nadania w związku z tym listom wyborczym zgłaszanym przez Prawo i Sprawiedliwość właściwej nazwy odpowiadającej wymogom Kodeksu wyborczego, listy kandydatów na posłów i senatorów byłyby te same i wyborcy głosowaliby na te same kandydatury, a tym samym opisane w uzasadnieniu stanowiska naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczące głosowania, nie miały wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 te określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 1510 z późn. zm.), dalej „kodeks wyborczy” lub „k.wyb.”. Art. 82 § 1 k.wyb. stanowi, że protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Z kolei według art. 82 § 2 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców

w jednym z obwodów głosowania. W myśl art. 241 § 1 i 3 oraz art. 242 § 1 i 2 k.wyb., w wypadku wyborów do Sejmu (a na podstawie art. 258 także wyborów do Senatu) protest wyborczy przeciwko ważności wyborów wnosi się do Sądu Najwyższego na piśmie, a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Postępowanie powinno być ograniczone do dowodów przedstawionych lub wskazanych wcześniej przez wnoszącego protest. Sąd Najwyższy może jednak dopuścić dowód z urzędu, jeżeli uzna to za konieczne (art. 232 zdanie drugie w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) lub powołać się na fakty powszechnie znane i znane sądowi urzędowo (art. 228 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.).

Rozpoznawany protest spełnia opisane wyżej wymagania w stopniu upoważniającym Sąd Najwyższy do rozważenia jego zasadności. Skarżący określił w nim swoje żądanie, jako unieważnienie wyborów do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych 25 października 2015 r., sformułował zarzuty mieszczące się w granicach wskazanych w art. 82 § 1 i § 2 k.wyb. i wskazał dowody, na których je opiera.

Należy wskazać, że zakres protestu i związanej z tym sądowej kontroli ważności wyborów nie może być ograniczany do prawidłowości ściśle rozumianych czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów. Zgodnie z uchwałą powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., III SW 4/12 (OSNP 2013 nr 5-6, poz. 70.), podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wydania przez Państwową Komisję Wyborczą zaświadczenia, o którym mowa w art. 210 § 3 (w brzmieniu sprzed dnia 26 sierpnia 2014 r.) 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). W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że niedopuszczalne jest, aby faza procedury wyborczej, mająca umożliwić wyborcom głosowanie na określonych kandydatów, pozostawała poza jakąkolwiek kontrolą i uchylała spod oceny Sądu Najwyższego co do jej wpływu na wynik wyborów (art. 101 ust. 2 Konstytucji oraz art. 242 § 2 k.wyb.) i ich ważność (art. 101 ust. 1 Konstytucji oraz

art. 244 § 1 k.wyb.). Sąd Najwyższy stwierdził wprost, że celem i przedmiotem protestu jest ważność wyborów, bo w myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji jest on przeciwko tej ważności skierowany. Termin „wybory” w pojęciu art. 101 Konstytucji 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 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. Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zwrócił 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), 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 zakres przedmiotowego protestu nie można ograniczać jedynie do tych przepisów, które bezpośrednio określają czynności fazy głosowania.

Rozpoznawany protest, odnoszący się do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej przez pełnomocnika wyborczego partii politycznej o utworzeniu komitetu wyborczego oraz rejestracji list kandydatów przez okręgowe komisje wyborcze, dotyczy niewątpliwie czynności procesu wyborczego ważnych dla prawidłowości (zgodności z prawem) wyborów. Z tego względu, pomimo że wykracza poza ściśle rozumiane czynności przebiegu głosowania oraz ustalenia wyników głosowania i wyborów, podlega rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy wskazać, że Sąd Najwyższy uznał za udowodnione twierdzenie wnoszącego protest, że 19 lipca 2014 r. w Centrum Expo XXI w Warszawie PIS zorganizowało konwencję pod

nazwą Zgromadzenie Obywatelskie „Czas na zmiany”, w której trakcie partie PIS, SP i PR, reprezentowane, odpowiednio do wskazanej kolejności partii, przez Jarosława Kaczyńskiego, Zbigniewa Ziobro i Jarosława Gowina, zawarły porozumienie, w którym między innymi zobowiązały się, że „w wyborach parlamentarnych przypadających w 2015 roku wystawią swoich kandydatów z listy Prawa i Sprawiedliwości.”, a także, że w ostatnim zdaniu tego porozumienia strony wskazały, że „Integralną częścią umowy będzie Aneks nr 1.” Fakt ten znalazł potwierdzenie w załączonym do materiału dowodowego, opublikowanym na oficjalnej stronie internetowej partii Prawo i Sprawiedliwość, tekście tego porozumienia (<http://old.pis.org.pl/article.php?id=23165&p=materiale>), a także w innych medialnych źródłach wskazanych we wnioskach dowodowych skarżącego. Za wiarygodne Sąd Najwyższy uznał także twierdzenie Autora protestu, że po zawarciu porozumienia jego strony publicznie deklarowały współpracę i popierały się w kampanii wyborczej. Fakt ten Sąd Najwyższy, niezależnie od przedstawionych przez skarżącego dowodów, uznał za powszechnie znany. Ponadto, za udowodniony Sąd Najwyższy uznał także fakt, że na listach wyborczych kandydatów do Sejmu i Senatu Komitetu Wyborczego PIS znaleźli się członkowie partii SP i PR, co wynika wprost z obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1731) i o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1732).

Wnoszący protest oparł przedstawione w nim żądanie unieważnienia wyborów do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych 25 października 2015 r. na zarzutach odwołujących się do obydwu powodów protestu wskazanych w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. Odnośnie do pierwszego z nich Autor protestu twierdzi, że 17 lipca 2014 r. partia polityczna PIS utworzyła z partiami SP i PR koalicję wyborczą. Pomimo to partia PIS utworzyła własny komitet wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu, a następnie dopuszczono do głosowania na koalicyjnych kandydatów z listy tego Komitetu. W związku z tym PIS naruszyło art. 208 § 3 k.wyb. W kwestii drugiego z ustawowych powodów protestu, dotyczącego dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom określonego w art. 248 pkt 2 k.k., u podstaw

twierdzeń wnoszącego protest leży teza, że pomimo, że partia PIS utworzyła partyjny komitet wyborczy, co wymaga zawiadomienia organu wyborczego o zamiarze samodzielnego zgłaszania kandydatów (art. 86 § 2 *in initio* k.wyb.), to w wyborach do Sejmu i Senatu RP w 2015 r. nie zgłosiła kandydatów na listach wyborczych samodzielnie, lecz wspólnie, a więc działając tak jak koalicyjny komitet wyborczy.

Wspólną podstawą obydwu wskazanych wyżej zarzutów jest przekonanie Autora protestu, że podpisując 19 lipca 2014 r. w Centrum Expo XXI w Warszawie porozumienie o współpracy partia polityczna PIS utworzyła z partiami SP i PR koalicję wyborczą. Jak stwierdzono w uzasadnieniu protestu, jedynym warunkiem koniecznym takiej umowy, stosownie do art. 87 § 1 k.wyb., jest wola wspólnego zgłaszania kandydatów. Pogląd ten jest nietrafny. Wbrew twierdzeniom wnoszącego protest wyborcy, partie PIS, SP i PR nie utworzyły koalicji wyborczej w rozumieniu Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 87 § 1 k.wyb., partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów. Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej. Z paragrafu 2 tego artykułu wynika, że czynności wyborcze w imieniu koalicji wyborczej wykonuje koalicyjny komitet wyborczy utworzony przez organy partii politycznych upoważnione do reprezentowania partii na zewnątrz. Kolejne paragrafy art. 87 k.wyb. określają warunki formalne utworzenia koalicyjnego komitetu wyborczego (§ 3 i 4), wskazują na konieczność zawiadomienia przez pełnomocnika wyborczego właściwego organu wyborczego o utworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego (§ 5) oraz określają warunki formalne tego zawiadomienia (§ 6). Z kolei art. 204 § 4 k.wyb. stanowi, że koalicyjny komitet wyborczy może być utworzony w okresie od dnia ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do 50 dnia przed dniem wyborów. Pełnomocnik wyborczy zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą do 50 dnia przed dniem wyborów o utworzeniu komitetu wyborczego. Z paragrafu 5 tego artykułu wynika natomiast, że do zawiadomienia, o którym mowa w § 4, załącza się, między innymi umowę o zawiązaniu koalicji wyborczej wraz z następującymi danymi: imionami, nazwiskami, adresami zamieszkania i numerami ewidencyjnymi PESEL osób wchodzących w skład komitetu wyborczego (pkt 1). Należy też zaznaczyć, że uchwałą z dnia 10 sierpnia 2015 r., Państwowa Komisja Wyborcza

przyjęła zawiadomienie Komitetu Politycznego PiS (tj. zgodnie z art. 18 pkt 1 statutu PiS, organu reprezentującego tę Partię na zewnątrz) o utworzeniu komitetu wyborczego partii politycznej – Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość. W imieniu Komitetu Politycznego PiS zawiadomienie to podpisał właściwie do tego umocowany prezes PiS – Jarosław Aleksander Kaczyński. Komitet Polityczny PiS nie dołączył do zawiadomienia umowy koalicyjnej, a w szczególności porozumienia z 19 lipca 2014 r. i porozumienie to nie zostało zarejestrowane przez Państwową Komisję Wyborczą (ustalenie na podstawie nadesłanych z Państwowej Komisji Wyborczej dokumentów dotyczących przyjęcia tego zawiadomienia). Warto także dodać, że Państwowa Komisja Wyborcza w informacji z dnia 20 lipca 2015 r., ZPOW-503-18/15 o tworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 25 października 2015 r. wskazała, że w umowie o zawiązaniu koalicji wyborczej podaje się, między innymi dane dotyczące osób wchodzących w skład koalicyjnego komitetu wyborczego (co najmniej 10 osób), ze wskazaniem ich imion, nazwisk, adresów zamieszkania i numerów ewidencyjnych PESEL. W informacji tej wskazano także, że z treści umowy koalicyjnej powinno wynikać, czy koalicja została utworzona w celu zgłaszania list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów, czy też w celu zgłaszania tylko list kandydatów na posłów lub tylko kandydatów na senatorów a nadto, że umowa koalicyjna powinna również zawierać postanowienia dotyczące: (-) proporcji, w jakich nadwyżka pozyskanych środków nad poniesionymi przez komitet wydatkami zostanie przekazana na fundusze wyborcze poszczególnych partii; brak postanowień w tym zakresie spowoduje obowiązek przekazania nadwyżki na rzecz organizacji pożytku publicznego (art. 138 § 2 k.wyb.), (-) proporcji podziału dotacji podmiotowej pomiędzy partie wchodzące w skład koalicji, zaznaczając, że brak postanowień w tym zakresie spowoduje wypłatę dotacji każdej partii w równych częściach (art. 151 § 4 k.wyb., (-) proporcji podziału subwencji przysługującej koalicji pomiędzy partie wchodzące w jej skład; wskazując, że brak postanowień w tym zakresie spowoduje utratę prawa do subwencji (art. 28 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych - Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924).

Należy stwierdzić, że porozumienie z 19 lipca 2014 r. większości wymaganych postanowień nie zawiera.

Uwzględnienia wymaga także art. 28 ust. 3 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym, umowa zawiązująca koalicję wyborczą przedkładana jest do rejestracji w Państwowej Komisji Wyborczej pod rygorem nieważności. W rezultacie, umowa nieprzedłożona do rejestracji nie wywołuje skutków prawnych, które prawo wyborcze wiąże z istnieniem koalicji i koalicyjnego komitetu wyborczego. Porozumienie z 19 lipca 2014 r., jak również załączony przez wnoszącego protest Aneks nr 1 do Porozumienia, nie zostały przedłożone do rejestracji w Państwowej Komisji Wyborczej. Z przedstawionego wyżej wyводу wynika, że porozumienie z 19 lipca 2014 r. nie może być uznane za umowę koalicyjną w rozumieniu Kodeksu wyborczego, zawiązującą koalicję wyborczą w sensie prawnym. Wynika stąd również, że partie polityczne, które nie zawarły umowy koalicyjnej odpowiadającej opisanym rygorom nie mogą utworzyć koalicyjnego komitetu wyborczego. Do partii politycznych należy zarówno wybór, czy chcą utworzyć koalicję wyborczą w prawnym znaczeniu tego określenia, jak i kalkulacja korzyści i niekorzyści wynikających z podjętej w tej kwestii decyzji.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że skoro porozumienie z 19 lipca 2014 r. nie może być traktowane jako umowa zawiązująca koalicję wyborczą w sensie prawnym, to - wbrew przekonaniu Autora protestu - do zaistniałej w sprawie sytuacji nie można zastosować art. 208 § 3 k.wyb., który stanowi, że partie polityczne, które wchodzi w skład koalicji wyborczej, nie mogą zgłaszać list kandydatów samodzielnie, a także art. 263 § 1 k.wyb., który stanowi, że partia polityczna, która wchodzi w skład koalicji wyborczej utworzonej w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów albo tylko w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na senatorów, nie może zgłaszać kandydatów na senatorów samodzielnie. Z przepisów tych wynika, że tylko partia polityczna wchodząca w skład koalicji wyborczej w znaczeniu prawnym nie może zgłaszać kandydatów samodzielnie.

Uzupełniająco warto wskazać, że w ukształtowanej praktyce wyborczej z list komitetów wyborczych jednych partii zgłaszani są w wyborach parlamentarnych kandydaci należący do innych partii. Jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza

w uzasadnieniu stanowiska przedstawionego w nin. sprawie, np. w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 9 października 2011 r. z list komitetu wyborczego utworzonego przez jedną partię polityczną: (1) Kongres Nowa Prawica - kandydowali, między innymi członkowie partii Unia Polityki Realnej; (2) Platforma Obywatelska RP - między innymi członkowie partii politycznej Socjaldemokracja Polska; (3) Sojusz Lewicy Demokratycznej - między innymi członkowie partii Krajowa Partia Emerytów i Rencistów; (4) Prawo i Sprawiedliwość - między innymi członkowie partii Stronnictwo „Piast”.

Wobec tego konieczne jest rozważenie dopuszczalności tego rodzaju zachowań. Zdaniem Sądu Najwyższego, nieprzekonujący jest pogląd Prokuratora Generalnego (wyrażony w uzasadnieniu stanowiska tego organu przedstawionego w niniejszej sprawie), że informacje Państwowej Komisji Wyborczej z 20 lipca 2015 r. ZPOW-503-17/15 (Informacja o tworzeniu komitetu wyborczego partii politycznej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.) oraz ZPOW-503-18/15 (Informacja o tworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.), a także poglądy prezentowane przez K. Czaplickiego w komentarzu do art. 87 Kodeksu wyborczego (por. K. W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 242-245) dają podstawę do przyjęcia, że listy kandydatów do Sejmu i Senatu RP z umieszczonymi kandydatami należącymi do różnych partii politycznych muszą być zgłaszane przez koalicyjne komitety wyborcze. Treść tych informacji oraz wskazanego komentarza nie uprawnia do wniosku, że Państwowa Komisja Wyborcza oraz K. Czaplicki stoją na takim stanowisku. Według rozeznania Sądu Najwyższego w obecnym składzie, pogląd taki nie był wyrażany przez innych przedstawicieli doktryny. Z informacji Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lipca 2015 r., ZPOW-503-20/15 o zasadach i sposobie zgłaszania list kandydatów na posłów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r. oraz z informacji Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lipca 2015 r., ZPOW-503-21/15 o zasadach i sposobie zgłaszania kandydatów na senatorów w wyborach do

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., a także z wzorów formularzy zgłoszeniowych zawartych w załącznikach do tych informacji (por. odpowiednio załączniki nr 1 do tych informacji) nie wynika, że Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła stanowisko, że niedopuszczalne było zgłoszenie list kandydatów na posłów i zgłoszenie kandydatów na senatorów przez komitet wyborczy partii politycznej utworzony w celu ich samodzielnego zgłaszania, które zawierają kandydatury osób należących do innych partii politycznych. Wniosku, jakoby Państwowa Komisja Wyborcza stała na takim stanowisku, nie można wywieść także z uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2015 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych dotyczących przyjmowania zgłoszeń i rejestracji list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r. Tego rodzaju wytyczne na mocy art. 161 § 1 k.wyb. są wiążące dla okręgowych komisji wyborczych, ponieważ stanowią *sui generis* przepisy wykonawcze do norm ustawowych (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., III SW 74/00, OSNAPiUS 2001 nr 3, poz. 96). Należy również dodać, że w doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażono wprost pogląd, że „komitet wyborczy partii politycznej może zgłaszać kandydatów nienależących do danej partii, a nawet należących do innej partii lub organizacji” (por. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 157). Pogląd ten znajduje potwierdzenie w treści art. 212 k.wyb., który nakazu informowania przez komitet wyborczy zgłaszający listę kandydatów o ich przynależności partyjnej (szczeg. § 2 i § 5 pkt 2) nie ogranicza do koalicyjnych komitetów wyborczych. Nie przekonują też zgłaszane przez wnoszącego protest i Prokuratora Generalnego obawy, że zamieszczenie kandydata określonej partii na liście komitetu wyborczego innej partii wprowadza wyborców w błąd. Przede wszystkim praktyka takiego zgłaszania kandydatów jest wyborcom znana i występowała zarówno w wyborach parlamentarnych w 2011 r., jak i 2005 r. i wcześniej, a partie polityczne jej nie ukrywają. Poza tym, jakkolwiek ani karta do głosowania w wyborach do Sejmu RP, ani karta do głosowania w wyborach do Senatu RP nie zawierają informacji o przynależności partyjnej kandydatów, a wyłącznie informację o nazwie komitetu wyborczego, który ich

zgłosił, a w odniesieniu do wyborów do Sejmu RP także o numerze listy (por. art. 224 i kw. i art. 267 k.wyb.), to jednak w dniu głosowania obwodowe komisje wyborcze są zobowiązane do wywieszenia obwieszczeń właściwej okręgowej komisji wyborczej o zarejestrowanych listach kandydatów (kandydatach), w którym znajduje się informacja o przynależności partyjnej każdego kandydata. Rozplakatowanie tych obwieszczeń na obszarze właściwego okręgu wyborczego powinno nastąpić najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów. Podstawą prawną podania do wiadomości tych informacji jest art. 221 k.wyb. (w odniesieniu do kandydatów na senatorów - w związku z art. 258 k.wyb.), który stanowi, że okręgowa komisja wyborcza sporządza obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów, zawierające informacje o ich numerach, nazwach i skrótach nazw komitetów wyborczych oraz dane o kandydatach zawarte w zgłoszeniach list (a zatem także o przynależności partyjnej kandydata - zob. art. 212 k.wyb.).

W rezultacie, uprawniony jest wniosek, że dopuszczalne jest zgłoszenie i rejestracja list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów komitetu wyborczego partii politycznej, utworzonego w celu ich samodzielnego zgłaszania, które zawierają kandydatury osób należących do innych partii politycznych. Warto również dodać, że zwykły ogląd sceny politycznej wskazuje na różne formy bardziej lub mniej jawnego współdziałania partii w celach wyborczych. Część z tych działań ma charakter porozumień o zgłaszaniu kandydatów jednej partii z listy komitetu wyborczego innej partii. Jest to wiedza dostępna dla przeciętnego obserwatora sceny politycznej z doniesień medialnych, publikowanych historii poszczególnych partii politycznych i innych opracowań (zob. np.: M. Dołbakowska, I. Słodkowska (red.), *Wybory 2005. Partie i ich programy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006, s. 100 i n.). W każdym wypadku partia tworząca „własny” komitet wyborczy, akceptując kandydata z innej partii, liczy na profity w sferze wyników wyborów wynikające z tego rodzaju działania. Dopóki jednak partie nie zawrą umowy koalicyjnej odpowiadającej opisanym wcześniej rygorom prawnym, zgłaszanie kandydatów innych partii na listach wyborczych tego komitetu jest w sensie prawnym traktowane jako samodzielne. Pozytywnym skutkiem takiego stanu prawnego jest umożliwienie przedstawicielom partii niszowych (których z reguły opisana praktyka dotyczy) wejścia do parlamentu, z korzyścią dla jego

reprezentatywności. Bezpodstawna byłaby też obawa, że metodę niesformalizowanych koalicji będą stosować duże partie polityczne umieszczając swoich kandydatów na listach komitetów partyjnych innej partii. Trudno bowiem przypuszczać, aby znacząca partia, która może samodzielnie uzyskać satysfakcjonujący wynik wyborczy, godziła się na występowanie pod szyldem innej partii. Zakazanie umieszczania kandydatów pochodzących z innych partii na listach komitetu wyborczego jednej partii w wyniku tego rodzaju porozumień, zamknęłoby dostęp do parlamentu przedstawicielom środowisk niszowych lub prowadziło do nasilenia się praktyki niejawnych uzgodnień międzypartyjnych.

Opisane unormowanie uzależnia istnienie umów koalicyjnych i koalicji wyborczych oraz opiera rozróżnienie między samodzielnym (art. 86 § 2 k.wyb.) a wspólnym (art. 87 § 1 k.wyb.) zgłaszaniem kandydatów na sformalizowanych i uproszczonych kryteriach, stosowanych jednakowo do podmiotów gry wyborczej. Zwrot „samodzielne zgłaszanie kandydatów” należy zatem rozumieć w kontekście brzmienia całego art. 86 § 2 k.wyb. i, interpretując go z uwzględnieniem treści zdania pierwszego art. 87 § 1 k.wyb., uznać, że znaczy on tylko tyle co „zgłaszanie kandydatów nie w koalicji” (w znaczeniu prawnym), a nie zgodnie z naturalnym znaczeniem terminu „samodzielnie”, jako „bez niczyjej pomocy, bez niczyjego wpływu, niezależnie, niezawisłe” (por. Słownik języka polskiego PWN pod redakcją M. Szymczaka, TOM III, Warszawa 1981, s. 174). Chodzi przy tym o samodzielne zgłaszanie kandydatów, co nie wyklucza wcześniejszych uzgodnień między partiami lub między zgłaszającym komitetem wyborczym partii politycznej a samym kandydatem należącym do innej partii. Przyjęcie kryteriów materialnych (faktycznych) istnienia koalicji wyborczych prowadziłoby do trudnych lub często niemożliwych do rozwiązania w rozsądnym czasie sporów o to, czy określony stopień współdziałania partii jest, czy nie jest koalicją wyborczą, a także, czy stosunki między nimi, nawet oparte na niezarejestrowanej w Państwową Komisję Wyborczą umowie, uzasadniają twierdzenie, że dopuszczenie na listach jednej z nich kandydatów drugiej, pozbawia pierwszej z nich samodzielności. Na przykład, z twierdzeń Autora protestu o treści Aneksu nr 1 do Porozumienia z 19 lipca 2014 r., a także z przytoczonego przez niego jako dowód tekstu tego aktu wynika, że o ile PR i SP musiały zaakceptować kandydatów PIS, to zamieszczenie na listach PIS

kandydatów PR i SP zależało od uzgodnienia z PIS, a ich zmiana wymagała akceptacji PIS (pkt 3 Aneksu).

Wracając do głównego wątku rozważań warto też dodać, że postępowanie przed organami wyborczymi oraz postępowanie protestowe przed Sądem Najwyższym nie są dostosowane do rozpoznawania takich sporów. Postępowanie przed Państwową Komisją Wyborczą, związane z przyjęciem zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego i wydaniem postanowienia o przyjęciu zawiadomienia, toczy się w ściśle określonych ramach czasowych (3 dni od przyjęcia zawiadomienia na sprawdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą, czy spełnia ono warunki określone w Kodeksie i wydanie postanowienia o przyjęciu i 5 dni dla pełnomocnika wyborczego na usunięcie wad – art. 97 § 1 i 2 k.wyb.) i ogranicza się do badania spełnienia formalnych warunków określonych w Kodeksie. Ponadto na postanowienie o przyjęciu zawiadomienia nie służy skarga do Sądu Najwyższego, która przysługuje jedynie pełnomocnikowi wyborczemu partii na postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia (art. 97 § 3 k.wyb.). Zbliżony do wyżej opisanego charakter ma postępowanie związane ze zgłoszeniem okręgowej komisji wyborczej przez komitet wyborczy listy kandydatów i wydaniem osobie zgłaszającej listę pisemnego potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia oraz rejestracją listy. Komisja bada, czy zgłoszenie spełnia wymagania formalne, o których mowa w art. 211 § 2 i 3 oraz art. 212, i w razie pozytywnego wyniku badania wydaje osobie zgłaszającej listę pisemne potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia (art. 213 § 1 k.wyb.). Wymienione przepisy wskazują, że komisja okręgowa nie ma kompetencji do badania, czy kandydaci z innych partii zgłoszeni na liście komitetu wyborczego danej partii, zostali zgłoszeni samodzielnie w sensie faktycznym, czy nie. Z tych względów, Autor protestu, co sam podkreśla, nie wysuwa zarzutów naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego przez organy wyborcze. Postępowanie to nie daje zatem możliwości ustalania, czy istnieje koalicja wyborcza w znaczeniu faktycznym oraz, czy kandydaci z listy zgłoszonej przez „komitet partyjny” są, czy nie są w rzeczywistości wskazani w wyniku takich czy innych uzgodnień między partiami. Z kolei postępowanie protestowe przed Sądem Najwyższym toczy się w uproszczonym trybie określonym przepisami Kodeksu wyborczego i Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu

nieprocesowym (art. 242 § 1 k.wyb.). W szczególności postępowanie to jest ograniczone czasowo i najczęściej nie jest w nim możliwe przeprowadzenie wystarczającego do rozstrzygnięcia sporów materialnych postępowania dowodowego. Z tych między innymi względów ogranicza się ono zasadniczo do kontroli prawidłowości stosowania przez organy wyborcze przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów – art. 82 § 1 pkt 2 w związku z art. 82 § 2 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2015 r.: III SW 54/15, LEX nr 1730714 i III SW 57/15, LEX nr 1730715; B. Dauter, Komentarz do art. 82 k.wyb. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 233; B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 178-179).

Powyższe ustalenia uzasadniają wniosek o bezzasadności przedstawionego w rozpoznawanym proteście zarzutu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na koniec konieczne jest rozważenie, czy, zgodnie z twierdzeniem wnoszącego protest, zachowanie polegające na tym, że organ partii politycznej PIS doprowadził do uzyskania od Państwowej Komisji Wyborczej postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu partyjnego komitetu wyborczego PIS, co posłużyło partiom PIS, SP i PR do wspólnego zgłaszania kandydatów, wyczerpuje znamiona przestępstwa przeciwko wyborom stypizowanego w art. 248 pkt 2 k.k. Jak podkreśla Autor protestu jest to jego podstawowy zarzut.

Przed przystąpieniem do rozpatrzenia tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z ukształtowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny, jeżeli w proteście zarzucono dopuszczenie się przestępstw przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy ustala wyłącznie znamiona przedmiotowe zarzucanego przestępstwa, przy pomocy wskazanych w proteście środków dowodowych. Orzeczenie o popełnieniu przestępstwa może natomiast nastąpić tylko w odrębnym procesie karnym. Innymi słowy, Sąd Najwyższy ustala zasadność zarzutu popełnienia przestępstwa według znamion określonych w ustawie karnej (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 16 listopada 2005 r., III SW 120/05, OSNP 2006 nr 7-8, poz. 130; 6 grudnia

2007 r., III SW 74/07, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 275). Przedmiotem osądu Sądu Najwyższego w postępowaniu protestowym nie jest więc ustalenie popełnienia przestępstwa i osoby lub osób, które się go dopuściły, lecz jedynie stwierdzenie, że zachowanie nawet nieznanego osoby lub osób spełnia w świetle okoliczności sprawy znamiona określone w ustawie karnej.

W ocenie Sądu Najwyższego rozpatrywany zarzut jest nieuzasadniony. W opisanym stanie faktycznym i prawnym nie można bowiem dopatrzeć się w zawiadomieniu Państwowej Komisji Wyborczej przez upoważniony organ partii politycznej PIS o utworzeniu komitetu wyborczego tej partii i zamiarze samodzielnego zgłaszania kandydatów (art. 86 § 2 i 3 k.wyb.), stypizowanego w art. 248 pkt 2 k.k. przestępstwa użycia, jak to określa Autor protestu, podstępu przez osoby działające na rzecz PIS, SP i PR, celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących. Jak wyżej ustalono, PIS, SP i PR nie były związane ważną umową koalicyjną, w związku z czym PIS mogło zgłosić kandydatów pozostałych partii ze swojej listy.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy na podstawie art. 242 § 2 Kodeksu wyborczego orzekł jak w sentencji.

kc