

Uchwała¹
z dnia 2 października 1991 r.
(W. 9/91)

w sprawie wykładni art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski (sprawozdawca)
Tomasz Dybowski
Kazimierz Działocha
Antoni Filcek
Maria Łabor-Soroka
Leonard Łukaszuk
Remigiusz Orzechowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 2 października 1991 r. w trybie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98, ze zm.: Dz.U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1989 r. Nr 34, poz. 178 i Nr 73, poz. 436, z 1990 r. Nr 3, poz. 16, Nr 6, poz. 35 i Nr 34, poz. 198, z 1991 r. Nr 7, poz. 24 i Nr 83, poz. 371) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252), a w szczególności o ustalenie, czy użyte w tym przepisie pojęcie "postanowienie ostateczne" może być całkowicie utożsamione z pojęciem orzeczenia prawomocnego w rozumieniu art. 363 § 1, 523 i 524 § 1 kpc, to jest orzeczenia, od którego w myśl art. 417 § 1 kpc służy prawo wniesienia rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego,

ustalili:

użyte w art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252) pojęcie "postanowienie ostateczne" oznacza jego niewzruszalność, a w konsekwencji brak możliwości jego zaskarżenia w trybie rewizji nadzwyczajnej.

UZASADNIENIE

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w uzasadnieniu swego wniosku wskazał na specyfikę procedury wyborczej do Sejmu i Senatu RP, polegającej m. in. na szczególnym łączeniu postępowania o charakterze administracyjnym przed komisjami wyborczymi z postępowaniem przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym.

Z uwzględnieniem tej specyfiki - zdaniem wnioskodawcy - należy interpretować przepisy ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252, zwanej dalej Ordynacją wyborczą), a w szczególności jej art. 81 ust. 5, biorąc przy tym pod uwagę ograniczoną rolę sądów, jaką one mogą - z wyraźnej woli ustawodawcy - pełnić w realizacji biernego i czynnego prawa wyborczego obywateli.

¹ tekst sentencji - Dz.U. Nr 90. poz. 407

Sformułowania zawarte w art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej pozwalają na założenie, że rozpatrzenie odwołania, o jakim mowa w art. 81 ust. 4 tej Ordynacji, następuje w postępowaniu jednoinstancyjnym z odpowiednim stosowaniem przepisów kpc zarówno o rewizji, jak i o postępowaniu nieprocesowym przed sądem I instancji.

Szczególne wątpliwości interpretacyjne wywołuje pojęcie “ostateczności” postanowień wydanych na podstawie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej, gdyż w postępowaniu nieprocesowym regulowanym kpc nie występuje kategoria orzeczeń ostatecznych. Pojęcie ostateczności rozstrzygnięcia spotyka się natomiast w procedurze administracyjnej. Decyzja ostateczna w świetle art. 16 kpa jest decyzją, od której nie służy środek zaskarżenia - to jest zwykły środek zaskarżenia - w administracyjnym toku instancji.

Na gruncie procedury wyborczej, będącej w istocie procedurą administracyjną z elementami postępowań sądowych, można w drodze analogii przyjąć, że określenie postanowień sądowych mianem ostatecznych jest stosunkowo najbliższe kategorii postanowień prawomocnych w rozumieniu art. art. 363 § 1, 523 i 524 § 1 kpc.

Taka wykładnia pojęcia ostateczności postępowania na gruncie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej pozwala na ustalenie, że art. 81 ust. 5 zd. 2 tej Ordynacji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 518 kpc, że zatem od postanowień orzekających co do istoty sprawy wydanych w trybie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej nie służy rewizja.

W kwestii dopuszczalności wniesienia rewizji nadzwyczajnej od postanowienia sądu wojewódzkiego wydanego w trybie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wywodzi m. in., co następuje.

Rola Sądu Najwyższego w procesie wyborczym została sprecyzowana w art. 106 i n. Ordynacji wyborczej, jako organu opiniującego protesty wyborcze (art. 109 ust. 3).

O ograniczonej roli Sądu Najwyższego w procesie wyborczym wydaje się świadczyć także brzmienie art. 106 ust. 5 Ordynacji wyborczej. Końcowy fragment powołanego przepisu upoważnia do sformułowania tezy, że zdarzenia z procesu wyborczego, które mogły być przedmiotem skargi lub odwołań odpowiednio do sądu lub Państwowej Komisji Wyborczej przed dniem głosowania, nie podlegają rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy; Sąd ten obowiązany jest pozostawić je bez dalszego biegu.

We wszystkich przepisach Ordynacji wyborczej dotyczących rozpatrywania środków odwoławczych od rozstrzygnięć komisji wyborczych mówi się, że rozstrzygnięcie podmiotu rozpatrującego środek odwoławczy jest ostateczne. Sygnalizowane konsekwencje legislacyjne ustawodawcy mogą usprawiedliwiać założenie, że wolą ustawodawcy było, iż rozstrzygnięcia podmiotów rozpatrujących środki odwoławcze (w tym sądów) będą co do zasady niewzruszalne.

Ewentualne dopuszczenie - w drodze wykładni - możliwości wnoszenia rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego od ostatecznych postanowień sądów wojewódzkich wydanych na podstawie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej prowadziłby do wyposażenia Sądu Najwyższego w kompetencje nie przewidziane dla tego sądu w obowiązującej Ordynacji, a także mogłoby kolidować z rolą, jaką wyraźnie ustawodawca przewidział dla tego sądu w procesie wyborczym, to jest jako podmiotu opiniującego jedynie protesty wyborcze.

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wyrażony w uzasadnieniu wniosku, że użyte w przepisie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej pojęcie “postanowienie ostateczne” oznacza jego niewzruszalność, a w konsekwencji - brak możliwości jego zaskarżenia nie tylko w drodze zwykłej rewizji, lecz także w trybie rewizji nadzwyczajnej. Za takim poglądem przemawiają następujące powody, jak poniżej.

Ordynacja wyborcza posługuje się pojęciami “decyzja ostateczna” w art. art. 18 ust. 4, 27 ust. 2, 71 ust. 4, 74 ust. 3, 77 ust. 1 i art. 126, przy czym najczęściej odnosi się to do decyzji Państwowej Komisji Wyborczej, ale także raz do decyzji konsula (art. 18 ust. 4) i raz Sądu Najwyższego (art. 77 ust. 1).

Niezależnie od słów “decyzja ostateczna”, Ordynacja wyborcza posługuje się także zwrotem “postanowienie sądu jest ostateczne” (art. 19 ust. 2 - dotyczy postanowienia sądu rejonowego, art. 81 ust. 5 - dotyczy postanowienia sądu wojewódzkiego i art. 66 ust. 4 - odnosi się do postanowienia Sądu Najwyższego),

oraz "prawomocne postanowienie sądu". W tym ostatnim przypadku dotyczy to tylko sądu wojewódzkiego (art. 120 ust. 2 i art. 129 ust. 2), którego prawomocne postanowienia podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

W dwóch przypadkach, tj. w powołanych wyżej dwóch artykułach: 120 ust. 2 i 129 ust. 2 Ordynacja wyborcza przewidziała zażalenie na postanowienie sądu (rejonowego). W obu przypadkach termin do wniesienia zażalenia wynosi 24 godziny, a sąd wojewódzki obowiązany jest do jego rozpatrzenia także w ciągu 24 godzin. Postanowienie sądu, od którego nie przysługuje środek odwoławczy, jest prawomocne, czyli ostateczne, jak tę myśl wyrażono np. w art. 19 ust. 2 czy art. 66 ust. 6 Ordynacji

Do tych samych wniosków prowadzą inne jeszcze względy, a mianowicie:

Przepisy kpc znają orzeczenie prawomocne (art. 361 § 1, art. 523 i art. 524 § 1), od którego służy w myśl art. 417 § 1 kpc prawo wniesienia rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, natomiast zgodnie z kpa - od zapadłych decyzji ostatecznych nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie (art. 16 § 1 kpa).

Decyzje mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, ale tylko na zasadach i w trybie określonym w kpa (art. 16 § 2).

Zgodnie z art. 211 kpa - w sprawach nie uregulowanych w dziale "Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego" stosuje się odpowiednio przepisy kpc.

Ordynacja wyborcza nie zawiera tak generalnego odesłania do kpc, jak to czyni kpa w powołanym art. 211.

Można nawet stwierdzić, że i w tych przypadkach, kiedy odwołuje się do stosowania postępowania nieprocesowego (przez sądy rejonowe i wojewódzkie - art. art. 19 ust. 2, 81 ust. 5, 120 ust. 2 i 129 ust. 2; przez Sąd Najwyższy - art. 66 ust. 4, 77 ust. 1), niejednokrotnie używa terminologii odmiennej od przyjętej w przepisach tego kodeksu. Jeżeli w szczególności stanowi w art. 19 ust. 2, art. 66 ust. 4 czy w art. 81 ust. 1, że postanowienia sądu (odpowiednio rejonowego, Sądu Najwyższego i sądu wojewódzkiego) są ostateczne, a przecież kpc operuje pojęciem orzeczeń prawomocnych i kończących postępowanie w sprawie, to znaczy, iż przez postanowienie ostateczne wyraża coś więcej niż postanowienie prawomocne i kończące postępowanie w sprawie. Postanowienie ostateczne zatem to takie, które oznacza jego niewzruszalność przez środki odwoławcze zwykle i nadzwyczajne.

Dopuszczenie możliwości wnoszenia rewizji nadzwyczajnej od ostatecznych postanowień sądów wojewódzkich wydanych na podstawie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej możliwe byłoby w przypadku generalnego odesłania przez tę Ordynację do stosowania przepisów kpc. Takiego generalnego odesłania - jak już wyżej wspomniano - jednak brak, a art. 81 ust. 5, podobnie jak art. 19 ust. 2, art. 66 ust. 3 i 4 i art. 77 ust. 1, odsyła do stosowania przepisów postępowania nieprocesowego, zawartego w Kodeksie postępowania cywilnego, tylko przy rozpoznawaniu przewidzianego tymi przepisami środka prawnego (odwołania, skargi), nie zaś do stosowania kpc w szerokim zakresie, który obejmowałby również nadzwyczajne środki odwoławcze.

Za przedstawionym tokiem rozumowania przemawia także art. 106 ust. 5 Ordynacji wyborczej, w którym rola Sądu Najwyższego została ograniczona - na co zwraca uwagę w swym wniosku Pierwszy Prezes SN. Przepis ten stanowi bowiem, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu wszystkie protesty dotyczące spraw, co do których w przedmiotowej ustawie przewiduje się możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub Państwowej Komisji Wyborczej przed dniem głosowania. Końcowy fragment przytoczonego przepisu pozwala na sformułowanie tezy, że zdarzenia z procesu wyborczego, które mogły być przedmiotem skargi lub odwołań odpowiednio do sądu lub Państwowej Komisji Wyborczej przed dniem głosowania, nie podlegają rozpatrzeniu przez Sąd Najwyższy; SN obowiązany jest pozostawić je bez dalszego biegu.

Przepisy Ordynacji wyborczej przewidują bardzo krótkie terminy do wnoszenia skarg czy odwołań i określają równie krótki czas na ich rozpoznanie. Proces wyborczy i występujące w nim postępowanie sądowe charakteryzują się więc specyfiką polegającą na szybkości, która z kolei podyktowana jest kalendarzem wyborczym. Nie można bowiem na skutek zapadłych później orzeczeń cofnąć podjętych już czynności. Rewizja nadzwyczajna z powodu naruszenia prawa mogłaby być skutecznie wniesiona w ciągu 6 miesięcy od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a gdy orzeczenie to naruszałoby interes Rzeczypospolitej

Polskiej - nawet później (art. 421 § 4 kpc). Tymczasem art. 107 ust. 1 Ordynacji wyborczej ogranicza czas wniesienia protestu do Sądu Najwyższego do 7 dni od daty podania ostatecznych wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą.

Przytoczone wywody przemawiają za tezą, że przepisy Ordynacji wyborczej przywiązują szczególną wagę do szybkości działania, albowiem przeciąganie w czasie rozstrzygnięć powstałych w procesie wyborczym nieprawidłowości i wad mogłoby zagrozić prawidłowemu przebiegowi wyborów.

Przyjęcie dopuszczalności zaskarżenia rewizją nadzwyczajną ostatecznych postanowień sądów wojewódzkich wydanych na podstawie art. 81 ust. 5 Ordynacji wyborczej prowadziło do przewlekłości postępowania, co nie jest do pogodzenia z całością przepisów tej Ordynacji.