

Postanowienie z dnia 3 listopada 2005 r.

III SW 84/05

Dla uznania karty do głosowania za urzędową w rozumieniu art. 60 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) jej treść musi zawierać wszystkie dane identyfikujące kandydata, do których należą jego imię i nazwisko oraz nazwa komitetu wyborczego. Karta do głosowania niezawierająca nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego (art. 200 Ordynacji wyborczej) nie jest kartą urzędową, a w konsekwencji głos oddany na takiej karcie należy uznać za oddany na nieważnej karcie do głosowania (art. 72 Ordynacji wyborczej).

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar (sprawozdawca), Sędziowie SN Krystyna Bednarczyk, Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 3 listopada 2005 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy z protestów wyborczych Włodzimierza N., Andrzeja K., Adama K., Mai K., Krzysztofa T. przeciwko ważności wyborów do Senatu RP

p o s t a n o w i ł:

wydać opinię o zasadności zarzutów protestów i ocenił, że zarzucane naruszenie przepisów miało wpływ na wynik wyborów.

U z a s a d n i e

Powołując się na art. 78 ust. 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja Wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), Włodzimierz N. - pełnomocnik Komitetu wyborczego SdPL złożył protest przeciwko ważności wyboru senatorów w Okręgu Wyborczym nr 27, które odbyły się w dniu 25 września 2005 r., zarzucając naruszenie art. 72 Ordynacji poprzez dopuszczenie przez Obwodowe

Komisje Wyborcze w wyborach do Senatu innych kart do głosowania niż urzędowo ustalone (nie odpowiadające zasadom określonym w art. 200 ustawy, wobec niezamieszczenia na kartach do głosowania nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego), co oznacza, że karty do głosowania były nieważne, art. 61 ust. 1, przez wszystkie Komisje Obwodowe w Okręgu Wyborczym nr 27, poprzez dopuszczenie do głosowania na senatorów bez sprawdzenia czy karty do głosowania są właściwe do przeprowadzenia wyborów, a tym samym dopuszczenia do sytuacji, że karty do głosowania w wyborach na senatorów, były dotknięte wadą nieważności, art. 64 ust. 1, przez wszystkie komisje obwodowe w Okręgu Wyborczym nr 27, poprzez niewydanie zarządzeń o przerwaniu głosowania, w formie uchwały i podanie jej do wiadomości publicznej oraz przekazanie jej Okręgowej Komisji Wyborczej, wójtom burmistrzom i prezydentowi miasta Częstochowy oraz przesłanie jej Państwowej Komisji Wyborczej za pośrednictwem Okręgowej Komisji Wyborczej wobec nie dostarczenia do głosowania właściwych kart wyborczych oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 ordynacji wyborczej, przez wszystkie Komisje Obwodowe, poprzez dopuszczenie do głosowania na nieważnych kartach do głosowania w wyborach do Senatu.

W ocenie składającego protest, „należy rozważyć odpowiedzialność karną członków tych komisji obwodowych, w których stwierdzono, że głosowania w wyborach na senatorów odbywają się na nieważnych kartach, bowiem są one inne niż urzędowo ustalone przez Państwową Komisję Wyborczą - art. 190 w związku z art. 157 ust. 4 i zgodnie z art. 200 ordynacji”. Podniósł także naruszenie przez Okręgową Komisję Wyborczą art. 46 ust. 2 ustawy, poprzez przyjęcie uchwały dopuszczającej do głosowania na nieważnych kartach w wyborach senackich, naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą art. 40 ust. 2 ordynacji, poprzez zaniechanie uchylecia uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej podjętej z naruszeniem prawa, a tym samym „konwalidowania” wbrew przepisom ustawy nieważnych kart do głosowania w wyborach do Senatu w okręgu wyborczym nr 27, naruszenia przez Okręgową Komisję Wyborczą art. 205 ust. 3 ustawy, poprzez dopisanie w protokóle Okręgowej Komisji Wyborczej nazw lub skrótów nazwy komitetu wyborczego, których *a contrario* nie mogło być w protokołach Obwodowych Komisji Wyborczych, a które - stosownie do art. 205 ust. 1 ustawy - stanowiły podstawę do ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów, naruszenia przez Okręgową Komisję Wyborczą art. 207 ordynacji wyborczej, poprzez podanie w wynikach głosowania i wynikach wyborów w okręgu wyborczym, uwzględniających dane, o których mowa w art. 205 ust. 3, których nie

było na kartach do głosowania w wyborach do Senatu. Wskazał nadto na naruszenie art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, „poprzez nieumieszczenie na karcie do głosowania nazwy komitetu wyborczego lub jego skrótu przy imieniu i nazwisku kandydata na senatora, a przez to niezapewnienie wyborcom Okręgu nr 27 swobody wyrażania opinii w wyborze ciała ustawodawczego”. W ocenie składającego protest „naruszenie przepisów ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacji Wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, nie budzi żadnych wątpliwości”.

Państwowa Komisja Wyborcza, ustosunkowując się do zarzutów protestu przyznała, że Okręgowa Komisja Wyborcza w Częstochowie właściwa dla okręgu wyborczego do Senatu nr 27 zarządziła wydrukowanie kart do głosowania, które nie zawierały informacji na temat nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata na senatora.

W dniu 25 września 2005 r., a więc w dniu wyborów, OKW odbyła posiedzenie i podjęła uchwałę, w której „Stwierdza, że treść wydrukowanych kart do głosowania w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczonych na dzień 25 września 2005 r. jest zgodna z wzorem ustalonym przez Okręgową Komisję Wyborczą w Częstochowie (§ 1 uchwały). Ustala treść komunikatu Okręgowej Komisji Wyborczej o pominięciu w treści kart do głosowania nazw komitetów wyborczych, które zgłosiły kandydatów na senatorów oraz uzupełniającego ten brak, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały (§ 2 uchwały). Poleca wszystkim Obwodowym Komisjom Wyborczym w okręgu wyborczym nr 27 umieszczenie w lokalach wyborczych komunikatu, o którym mowa § 2 oraz informowanie wyborców o jego treści i potrzebie sprawdzenia karty do głosowania do Senatu RP z treścią komunikatu (§ 3 uchwały)”. W treści ustalonego komunikatu Okręgowa Komisja Wyborcza podała przy nazwisku każdego kandydata nazwę komitetu wyborczego, który go zgłosił. Według stanowiska Okręgowej Komisji Wyborczej, karty do głosowania były zgodne z ustalonym przez nią wzorem, co uzasadnia twierdzenie, że karty użyte w wyborach do Senatu w okręgu wyborczym numer 27, chociaż wadliwe w świetle art. 200 Ordynacji wyborczej, nie były kartami nieważnymi (jeżeli opatrzone je pieczęcią właściwej obwodowej komisji wyborczej) w rozumieniu art. 72 Ordynacji wyborczej. Okręgowa Komisja Wyborcza postanawiając o kontynuacji głosowania wzięła też pod uwagę, iż wydrukowanie kart w poprawnym brzmieniu trwałoby od 8 do 9 godzin, zaś do czasu stwierdzenia ich wadliwości, tj. około godz. 8.15 głosowało nie więcej niż 5% wyborców. Według

Okręgowej Komisji Wyborczej nie później niż o godzinie 13.00 w dniu 25 września br. wyborcom była już znana informacja, które komitety wyborcze zgłosiły umieszczonych na karcie do głosowania kandydatów na senatorów. Niezależnie od tych działań, o samym zdarzeniu i ustaleniach Okręgowej Komisji Wyborczej wyborcy byli informowani na bieżąco przez telewizję i radio (co najmniej przez TVP i TVN24 oraz RMF-FM, Radio Katowice i częstochowskie Radio FON). Tego typu rozwiązanie zaaprobowwała Państwowa Komisja Wyborcza stwierdzając, że karty do głosowania w okręgu nr 27 odpowiadały urzędowo ustalonemu brzmieniu. W ocenie PKW, druk nowych kart oznaczałby długotrwałe przerwanie głosowania i w rezultacie prawdopodobieństwo uniemożliwienia części wyborców udziału tak w wyborach do Senatu, jak i do Sejmu. Ze względu na mechanizm progu wyborczego w wyborach do Sejmu, skutki tego rzutowałyby na wynik wyborów do Sejmu w całym kraju.

Wyniki wyborów do Senatu w okręgu wyborczym nr 27 wskazują, że wyborcy głosowali świadomie na określonych kandydatów. W okręgu tym wybierano dwóch senatorów. Mandaty uzyskali kandydaci oznaczeni nr 6 i 11, otrzymując odpowiednio 46 734 i 42 794 głosów. Kandydat, który otrzymał trzecią z kolei liczbę głosów uzyskał 32 160 głosów.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła również, że działania obwodowych komisji wyborczych w omawianej sprawie były prawidłowe. Zarzut naruszenia przez nie obowiązków wynikających z Ordynacji wyborczej nie znajduje potwierdzenia. Komisje zgodnie z art. 61 ust. 1 powołanej ustawy miały obowiązek sprawdzenia, czy na miejscu znajduje się potrzebna liczba kart do głosowania właściwych dla przeprowadzanych wyborów, tj. wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu. Ponadto zgodnie z wytycznymi dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczącymi zadań i trybu pracy w przygotowaniu i przeprowadzeniu głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 września 2005 r., stanowiącymi załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lipca 2005 r. (M. P. Nr 44, poz. 603), komisje obwodowe miały przed dniem głosowania sprawdzić, czy karty do głosowania dostarczono we właściwej liczbie i czy dotyczą one właściwego okręgu (pkt 12 ppkt 1 wytycznych), natomiast w dniu wyborów - ponownie przeliczyć karty do głosowania i ostemplować je swoją pieczęcią (pkt 14 ppkt 2 i 3 wytycznych). Czynności te zostały przez komisje obwodowe wykonane. Komisje nie miały zatem podstaw do zarządzenia przerwy w głosowaniu.

Okręgowa Komisja Wyborcza w Częstochowie prawidłowo sporządziła protokół wyników głosowania i wyników wyborów senatorów w okręgu wyborczym, podając nazwy komitetów wyborczych przy nazwiskach kandydatów i wybranych senatorów, co wynika z uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 czerwca 2005 r. w sprawie wzorów protokołów głosowania i protokołów wyborów stosowanych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 36, poz. 503), prawidłowo również podała do wiadomości publicznej wyniki głosowania i wyniki wyborców w okręgu wyborczym.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej nie można również mówić o naruszeniu art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wyborcy mieli możliwość swobodnego, nieskrępowanego wyrażenia opinii w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, iż w omawianej sprawie doszło do naruszenia przepisów art. 200 Ordynacji wyborczej, jednakże nie miało ono wpływu na wynik wyborów.

Okręgowa Komisja Wyborcza w Częstochowie potwierdziła, iż karty do głosowania użyte w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 25 września 2005r. w okręgu nr 27 obejmującym powiaty: częstochowski, kłobucki, lubliniecki i myszkowski oraz miasto na prawach powiatu Częstochowę nie zawierały nazw komitetów wyborczych, które zgłosiły kandydatów na senatorów. Brak ten dotyczył wszystkich kandydatów zarejestrowanych w okręgu nr 27. Poza owym brakiem, karty do głosowania w wyborach do Senatu RP użyte w okręgu wyborczym nr 27 były w pełni zgodne z wzorem ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą, tzn. miały odpowiedni format (A - 4), zostały wydrukowane na papierze koloru żółtego, zawierały nazwiska wszystkich kandydatów zarejestrowanych przez OKW umieszczone w porządku alfabetycznym, przed nazwiskiem każdego kandydata została umieszczona liczba porządkowa oraz kratka przeznaczona na oddanie głosu, w dolnej części karty była umieszczona informacja o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu dostosowana do liczby mandatów w okręgu wyborczym nr 27, w którym było wybieranych 2 senatorów, posiadała też umieszczony w procesie druku odcisk pieczęci okręgowej komisji wyborczej i oznaczenie miejsca na umieszczenie pieczęci obwodowej komisji wyborczej. Ostatecznie OKW wyraziła pogląd, iż karty do głosowania użyte w trakcie głosowania przeprowadzonego w okręgu wyborczym nr 27 nie zawierały jednego z elementów wymaganych zgodnie z art. 200 Ordynacji

wyborczej, przez co ich treść naruszała wymieniony przepis. Naruszała również § 2 ust. 4 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 22.08.2001 r. w sprawie wzorów kart do głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uznała, że stanowisko, iż karty do głosowania były nieważne w rozumieniu art. 72 Ordynacji wyborczej jest co najmniej kontrowersyjne. Powołany przepis posługuje się bowiem pojęciem kart innych niż urzędowo ustalone, co może oznaczać, iż karty urzędowo ustalone, to takie karty, których treść została ostatecznie ustalona w zarządzeniu ich wydrukowania wydanym przez uprawniony do tego organ wyborczy, tj. przez okręgową komisję wyborczą. Gdyby ustawodawca chciał uznawać za karty nieważne takie karty, których treść jest niezgodna z art. 200 Ordynacji wyborczej, czy też z wzorem ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie art. 157 ust. 4 w związku z art. 190 Ordynacji wyborczej, to w art. 72 dla określenia kart nieważnych użyłby innego sformułowania, np. karty inne niż ustalone na podstawie art. 157 lub karty niezgodne z wzorem ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą. Posługując się sformułowaniem „inne niż urzędowo ustalone” ustawodawca podkreślił jedynie, że nieważność kart do głosowania należy wiązać ze sposobem ustalenia ich treści. Zgodnie z przedstawioną wykładnią za nieważne należałoby zatem uznawać tylko takie karty do głosowania, których treść została ustalona przez nieuprawnioną do tego instytucję lub osobę (nieurzędowo).

Niezależnie od powyższego i wbrew zarzutom zawartym w proteście, wyraziła opinię, że naruszenie przepisów ordynacji wyborczej, do którego bez wątpienia doszło, nie miało wpływu na wynik wyborów do Senatu RP w okręgu wyborczym nr 27 (art. 80 ust. 2 Ordynacji wyborczej).

W toku postępowania połączono do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy z protestów wyborczych Andrzeja K. (III SW 146/05), Adama K. (III SW 147/05), Mai K. (III SW 148/05) i Krzysztofa T. (III SW 149/05) ze sprawą III SW 84/05 z protestu wyborczego Włodzimierza N., ponieważ podnosząc podobne argumenty, pozostają one ze sobą w związku.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z art. 101 Konstytucji wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach

określonych w ustawie. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera zarzuty (art. 79 ust. 1). Przedmiotem zarzutów może być także dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów ordynacji wyborczej, dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art. 78 ust. 1).

W myśl art. 199 Ordynacji wyborczej, Okręgowa Komisja Wyborcza, po zarejestrowaniu kandydatów na senatorów, zarządza wydrukowanie kart do głosowania według wzoru ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą w trybie art. 39 ust. 1 pkt 5 i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym. Zgodnie z art. 60 ust. 1 i 2 ustawy (przepisy wspólne Ordynacji), głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania, przy czym treść karty określają przepisy szczególne tej ustawy. Na karcie do głosowania umieszcza się w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatorów, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego (art. 200 ustawy). Tak więc dla uznania karty do głosowania za urzędową w rozumieniu art. 60, treść jej musi zawierać wszystkie dane identyfikujące kandydata, do których należy jego imię i nazwisko oraz nazwa komitetu wyborczego, nadto określone w karcie dane winny być umieszczone z zachowaniem określonego porządku. Uchwała okręgowej komisji wyborczej zarządzająca wydrukowanie kart, których treść nie jest zgodna z wymaganiami ustawowymi, ma ten skutek, że karty do głosowania nie są kartami urzędowymi w rozumieniu art. 60 ust. 2.

Ponieważ głosowanie może odbywać się tylko przy pomocy urzędowych kart do głosowania, głosowanie przeprowadzone przy pomocy innych kart niż urzędowe jest nieważne. Naruszenia przepisów Ordynacji wyborczej dopuściła się Okręgowa Komisja Wyborcza wydając sprzeczną z prawem uchwałę zarządzającą wydrukowanie kart do głosowania nieodpowiadających wymaganiom ustawowym. Konsekwencją tego były dalsze niezgodne z prawem działania obwodowych komisji wyborczych polegające na wydawaniu wyborcom z naruszeniem art. 68 ust. 2 nieważnych kart do głosowania oraz na ustaleniu na podstawie głosów oddanych na nieważnych kartach wyników głosowania w obwodzie. Uchwała o wydrukowaniu dodatkowego komunikatu, podjęta przez Okręgową Komisję Wyborczą w dniu głosowania, nie zmieniała faktu, że karty wyborcze miały treść niezgodną z prawem. Brak na karcie wyborczej

nie mógł być uzupełniony ogłoszeniem umieszczonym w lokalu wyborczym, gdyż takiego trybu uzupełniania kart wyborczych ustawa nie przewiduje.

Konkludując należy powtórzyć, że informacje, które zamieszcza się na karcie mają po pierwsze charakter obligatoryjny, po drugie zaś nie dopuszcza się zamieszczenia na karcie innych - niż określone w ustawie - informacji, a nadto, że nie jest możliwe prawnie skuteczne pominięcie informacji obligatoryjnie zamieszczanych na karcie. Wynika to wprost z uregulowania zawartego w art. 72 ustawy, według którego karty do głosowania inne niż urzędowo ustalone są nieważne. Konsekwentnie ustalając wyniki głosowania w obwodzie, obwodowa komisja wyborcza oblicza między innymi liczbę kart wyjętych z urny, w tym także liczbę kart nieważnych, o których mowa w art. 72 (por. art. 73 ust. 3 ustawy), niebiorąc pod uwagę przy obliczeniach kart do głosowania przedartych całkowicie na dwie lub więcej części.

W ocenie składu rozpoznającego protest, karty do głosowania użyte w okręgu wyborczym nr 27 obejmującym powiaty: częstochowski, kłobucki, lubliniecki i myszkowski oraz miasto na prawach powiatu Częstochowę, jako niezawierające nazw komitetów wyborczych, które zgłosiły kandydatów na senatorów, były nieważne, a brak ten nie mógł być skutecznie konwalidowany. Opisane naruszenie prawa wyborczego miało wpływ na wynik wyborów w okręgu, skoro przy ustalaniu wyników głosowania we wszystkich obwodach, wzięto pod uwagę głosy oddane na nieważnych z mocy ustawy kartach do głosowania. Można oczywiście twierdzić, że gdyby głosowanie odbywało się przy pomocy kart wydrukowanych zgodnie z przepisami prawa, wynik wyborów byłby taki sam, jak wynik ustalony na podstawie nieważnego głosowania. Jednakże formalne wymagania w zakresie przeprowadzenia wyborów określone są w bezwzględnie obowiązujących przepisach Ordynacji wyborczej i nie można przyjmować, że jedno z tych wymagań mają mniejszą wagę niż inne. Określone w art. 200 ustawy wymagania są równorzędne i brak oznaczenia komitetu wyborczego kandydata na senatora ma taki sam skutek jak brak imienia i nazwiska. Zbyt późne wykrycie błędu postawiło Okręgową Komisję Wyborczą w trudnej sytuacji, gdyż przerwanie wyborów w celu wydrukowania prawidłowych kart spowodowałoby dalsze perturbacje. Jednak względy pragmatyczne nie mogą usprawiedliwiać zaniechania stosowania bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa.

Z tych względów stwierdzono jak w opinii.

=====