

POSTANOWIENIE

Dnia 15 lipca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący)

SSN Katarzyna Gonera (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie protestu G. S.

z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego
przeciwko ważności wyborów prezydenckich,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 lipca 2010 r.,

postanawia:

- 1. wyrazić opinię, że zarzut protestu dotyczący naruszenia art. 4 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467) nie jest zasadny;**
- 2. w pozostałej części pozostawić protest bez dalszego biegu.**

Uzasadnienie

G. S., jako uprawniony wyborca, wniosła w ustawowym terminie protest wyborczy „o stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” „z powodu naruszenia przepisów Konstytucji, ustaw, co miało wpływ na wynik wyborów”.

W uzasadnieniu protestu przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej podniosła, że wybory prezydenckie z 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. odbyły się po okresie klęski żywiołowej w postaci powodzi, która dotknęła 2157 miejscowości z ponad 14 województw. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji, obywatel polski ma prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej. Według art. 4 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467), wybory są równe, a wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach. W ocenie wnoszącej protest równość zasad, deklarowana w art. 4 ustawy, to nie tylko prawna równość każdego głosu; zasada równości oznacza także „równość faktyczną, czyli możliwość udziału w wyborach przez możliwość uzyskania informacji dotyczącej miejsc, w których można głosować, możliwość fizycznego dotarcia do tych miejsc oraz uczestnictwa w kampanii wyborczej. Mieszkańcy terenów powodziowych w tym względzie zostali poszkodowani, nie mieli faktycznie możliwości uczestnictwa w tej kampanii (brak miejsc zamieszkania, dostępu do mediów), mieli utrudnioną możliwość fizycznego uczestnictwa w samych wyborach”.

Ponadto, w ocenie wnoszącej protest, Rada Ministrów naruszyła art. 228 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.), nie wprowadzając na terytorium powodziowym stanu klęski żywiołowej. Zdaniem wnoszącej protest, „wprawdzie przepisy art. 228 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 2 i art. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej używają sformułowania o możliwości wprowadzenia, jednakże uwzględniając wykładnię celowościową przepisów, a także art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy wydaje się oczywiste, że legislatorowi chodziło nie tyle o samą możliwość, co konieczność wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w przypadku gdy dotyka ona znaczących obszarów kraju, co miało miejsce w czasie tegorocznej powodzi. (...) Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej nastąpiło tylko ze względu na fakt, że wówczas wybory prezydenckie musiałyby zostać odłożone, a mieszkańcy terenów powodziowych mieliby normalne możliwości uczestnictwa w nim i głosowania przeciw kandydatowi wspieranemu przez partię rządzącą. A zatem w imię wyboru danego kandydata na prezydenta, naruszono art. 228 Konstytucji RP”.

W odpowiedzi na protest, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że powódź, która w bieżącym roku dotknęła Polskę, nastąpiła już po zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ani ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie zawierają przepisów regulujących tryb postępowania w przypadku wystąpienia zjawisk naturalnych utrudniających przeprowadzenie zarządzonych już wyborów. Z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP wynika natomiast, że w czasie stanu nadzwyczajnego (w tym stanu klęski żywiołowej) oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane m.in. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. Przesłanką dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie może być chęć przełożenia wyborów na okres późniejszy, a skoro nie zaszła okoliczność, o której mowa w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, organy państwowe i samorządowe zobowiązane były do zapewnienia warunków organizacyjnych do przeprowadzenia wyborów, w tym również na terenach dotkniętych powodzią.

Jak wynika z informacji Państwowej Komisji Wyborczej, przed pierwszym głosowaniem poleciła ona okręgowym komisjom wyborczym, których właściwość obejmowała tereny objęte powodzią, odbycie posiedzeń – z udziałem przedstawicieli władz samorządowych (gmin, ewentualnie powiatów), a także przedstawicieli wojewodów, z obszarów dotkniętych powodzią - w celu omówienia przygotowania do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Okręgowe komisje wyborcze zobowiązane zostały do sporządzenia informacji o ustaleniach z tych posiedzeń, ze szczególnym wskazaniem na konieczną pomoc ze strony władz państwowych, w tym także finansową, niezbędną dla odpowiedniego, w tej sytuacji, przygotowania i przeprowadzenia wyborów w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. W wyniku tych posiedzeń i informacji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej przez okręgowe komisje wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza sporządziła raport, w którym w konkluzji stwierdziła, że „z przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej przez Okręgowe Komisje Wyborcze materiałów wynika, iż przy dalszym współdziałaniu wszystkich organów władzy publicznej i organów wyborczych głosowanie jest możliwe do przeprowadzenia we wszystkich gminach, na obszarze których wystąpiło zjawisko powodzi. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że głosowanie na niektórych terenach będzie przebiegało w warunkach dalekich od

zwyczajowo przyjętych". Władze samorządowe dokonały wszelkich starań w celu sprawnego przeprowadzenia głosowania na terenach popowodziowych, w tym również poprzez udzielanie pomocy w dotarciu wyborców do lokali wyborczych. Ani w trakcie głosowań, ani po pierwszym jak i po ponownym głosowaniu, nie dotarli do Państwowej Komisji Wyborczej żadne informacje o braku możliwości wzięcia udziału w głosowaniu na terenach popowodziowych lub o naruszeniu przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP przy organizacji wyborów na tych terenach. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.

Prokurator Generalny, zajmując stanowisko wobec protestu, wniósł o wydanie postanowienia zawierającego opinię, że podniesione w nim zarzuty są bezzasadne. Podkreślił, że w proteście nie zarzucono popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom. Wyeksponowany w proteście zarzut naruszenia przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, przez niewprowadzenie - w związku z powodzią - stanu klęski żywiołowej, nie może stanowić podstawy protestu, gdyż nie dotyczy naruszenia ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej należy do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów (art. 5 ust. 1 powołanej ustawy). Przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej) podlegają ocenie, której dokonuje Rada Ministrów. Jako przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej ustawodawca nie przewidział konieczności zapewnienia przeprowadzenia jakichkolwiek wyborów, w tym wyborów prezydenckich. Konieczność wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w związku z powodzią nie podlega ocenie w postępowaniu wywołanym wniesieniem protestu wyborczego.

Za chybiony uznał także Prokurator Generalny zarzut naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta RP, powołując się w tym zakresie na stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, że stan wywołany powodzią nie miał w pierwszym głosowaniu w wyborach prezydenckich (20 czerwca 2010 r.) istotnego, a w głosowaniu drugim - decydującym o ostatecznym wyniku wyborów (4 lipca 2010 r.) - żadnego wpływu na frekwencję wyborczą, nie mógł zatem prowadzić do naruszenia zasady równości wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467, zwana dalej ustawą) stanowi, że przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może być wniesiony protest z powodu naruszenia przepisów niniejszej ustawy albo z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo miało wpływ na wynik wyborów (art. 72 ust. 1 ustawy). Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 73 ust. 3). Przedmiotem zarzutów może być jedynie naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, czyli jednego z przestępstw opisanych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego (zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”).

Wnosząca protest nie twierdzi, że w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej, przeprowadzonymi 20 czerwca i 4 lipca 2010 r., doszło do popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom. Zarzuca natomiast naruszenie przepisów Konstytucji i innych ustaw, co – w jej ocenie - miało wpływ na wynik wyborów. Merytorycznemu rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy - z punktu widzenia zasadności protestu - podlega jedynie zarzut dotyczący naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Tylko ten zarzut dotyczy naruszenia przepisów „niniejszej ustawy” (art. 72 ust. 1 ustawy). Zarzuty odnoszące się do naruszenia przepisów innych aktów prawnych – w szczególności art. 228 Konstytucji RP oraz art. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.) - nie podlegają merytorycznej ocenie w ramach rozpoznawania przez Sąd Najwyższy protestu przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Kognicja Sądu Najwyższego, który rozpoznaje protesty przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 75

ustawy), jest ograniczona. W postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia przez wyborcę protestu przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej nie podlegają badaniu wszelkie możliwe naruszenia prawa prywatnego (np. cywilnego) lub publicznego (np. karnego, administracyjnego) dokonane przez kogokolwiek od chwili ogłoszenia postanowienia Marszałka Sejmu o wyborach do chwili ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku wyborów. Zarzuty protestu dotyczące naruszenia innych aktów prawnych - poza ustawą o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz tymi przepisami Konstytucji, które odnoszą się bezpośrednio do wyborów prezydenckich - stanowią wyjście poza przedmiot protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 października 2000 r., III SW 15/00, LEX nr 533915). Naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP może stanowić jednocześnie naruszenie przepisów Konstytucji RP; tylko w takim wymiarze może być rozważana ewentualna zasadność protestu wyborczego zarzucającego naruszenie Konstytucji RP - gdy podnosi się w nim naruszenie tych przepisów Konstytucji RP, które dotyczą bezpośrednio wyboru Prezydenta RP, a nie jakichkolwiek innych, niezwiązanych z wyborami. Z tej przyczyny zarzut protestu wniesionego przez G. S. dotyczący naruszenia art. 228 ust. 1 Konstytucji RP – do czego miało dojść w związku z niewprowadzeniem przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej - nie może stanowić skutecznej podstawy protestu wyborczego, ponieważ art. 228 ust. 1 Konstytucji RP nie mieści się w katalogu przepisów Konstytucji dotyczących przeprowadzenia wyborów, zwłaszcza wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej.

W związku z powyższym, protest wyborczy należało pozostawić bez rozpoznania w części kwestionującej niewprowadzenie na terenach dotkniętych powodzią stanu klęski żywiołowej. Zarzut ten wykracza poza materię regulowaną ustawą o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozważeniu w kontekście zasadności (art. 75 ust. 1a ustawy) podlegał natomiast sformułowany w proteście wyborczym zarzut naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wybory są równe, a wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach.

Zasada równości wyborów to jedna z podstawowych zasad prawa wyborczego w państwie demokratycznym. Równość wyborów interpretuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego w dwóch aspektach – formalnym i materialnym. Równość w znaczeniu formalnym oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos; powinna ona realizować się przez umożliwienie wszystkim wyborcom uczestnictwa w głosowaniu na takich samych zasadach. Równość w znaczeniu materialnym to jednakowa siła głosu każdego wyborcy; oznacza to, że głos każdego wyborcy powinien mieć taki sam wpływ na wynik wyborów (por. np. Stanisław Gebethner: Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP, W-wa 2000, str. 26-27; Leszek Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, wydanie 3, W-wa 1999, str. 128-129). Zasada równości wymaga – w pewnym uproszczeniu - nie tylko, aby każdy wyborca miał jeden głos (taką samą ilość głosów), ale także zachowania równej siły głosu każdego wyborcy, co wiąże się np. z odpowiednim ukształtowaniem okręgów wyborczych. „Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych” - przyjęty przez europejską (afiliowaną przy Radzie Europy) Komisję dla Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) - przewiduje, że równe prawo wyborcze obejmuje: po pierwsze - równość głosu: każdy wyborca ma z zasady jeden głos; jeżeli system wyborczy daje wyborcy więcej niż jeden głos, to każdy wyborca musi mieć taką samą liczbę głosów; po drugie – równą siłę głosu: mandaty powinny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze. Równość możliwości powinna być zapewniona partiom politycznym i kandydatom, co obejmuje: neutralny stosunek władz państwa w odniesieniu do kampanii wyborczej, równy dostęp do mediów, w szczególności mediów publicznych, równy dostęp do publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Omawiany dokument Rady Europy nie rozumie równości wyborów jako równego dla wszystkich faktycznego (fizycznego) dostępu do miejsc głosowania (w polskim systemie wyborczym - do obwodowych komisji wyborczych). Nie traktuje też równości w kategoriach faktycznych, lecz wyłącznie prawnych. Podobnie równość wyborów traktuje doktryna prawa konstytucyjnego (po. komentarze do Konstytucji RP różnych autorów).

Wnosząca protest zakwestionowała dochowanie zasady równości wyborów podczas wyborów prezydenckich z 20 czerwca i 4 lipca 2010 r., twierdząc, że

zasada równości oznacza również równość faktyczną, czyli zapewnienie rzeczywistego (faktycznego) udziału obywateli w wyborach poprzez zapewnienie wszystkim wyborcom możliwości fizycznego dotarcia do miejsc głosowania oraz uczestnictwa w kampanii wyborczej. Tego rodzaju rozumienie „równości wyborów” nie wynika z przepisów ustawy. Jednoznaczna treść art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dowodzi, że omawiana zasada odnosi się do samego aktu głosowania, a nie do równego „uczestnictwa w kampanii wyborczej” lub „fizycznego dotarcia do miejsc, w których można głosować”. Równość wyborów statuowana w art. 4 ustawy nie wiąże się z konkretnymi stanami faktycznymi, w których jeden wyborca może mieć łatwiejszy, a inny trudniejszy dostęp do obwodowej komisji wyborczej i samego aktu głosowania. Chodzi o stworzenie wszystkim wyborcom takich samych szans udziału w głosowaniu, a nie o zapewnienie jednakowego dla wszystkich, faktycznego (fizycznego) dostępu do siedziby obwodowej komisji wyborczej, a nie o zapewnienie jednakowego dla wszystkich, faktycznego (fizycznego) dostępu do siedziby obwodowej komisji wyborczej, co może być utrudnione na przykład ze względu na lokalne warunki komunikacyjne (lepsze w dużych miastach, gorsze na wsi), warunki pogodowe (np. śnieżyce zimą w niektórych rejonach kraju), wiek i stan zdrowia poszczególnych wyborców.

Wnosząca protest nie powołuje się na naruszenie zasady równości wyborów rozumianej w sposób wynikający z wykładni art. 127 ust. 1 Konstytucji RP lub art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej. Koncentruje się na faktycznych utrudnieniach w dostępie do obwodowych komisji wyborczych na terenach dotkniętych powodzią oraz w możliwości uczestniczenia w kampanii wyborczej.

Niezależnie od powyższych rozważań należy także przypomnieć, że wnoszący protest oprócz sformułowania zarzutów powinien przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 73 ust. 3). Sąd Najwyższy rozpatruje protest w postępowaniu nieprocesowym (art. 80 ust. 1 ustawy), a zatem w zakresie postępowania dowodowego zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Zarzut pozbawienia wyborców prawa do udziału w wyborach na równych zasadach oparty został na tezie, że w związku z powodzią mieszkańcy terenów nią dotkniętych mieli utrudnioną fizyczną możliwość

uczestnictwa w samych wyborach. Chociaż powódź, jaka miała miejsce na niektórych terenach Polski (w niektórych gminach) w maju i czerwcu 2010 r., jest faktem powszechnie znanym, a przez to niewymagającym dowodu (art. 228 § 1 k.p.c.), to inaczej rzecz się ma w przypadku powoływanej przez wnoszącą protest okoliczności faktycznej, polegającej na utrudnieniu możliwości uczestnictwa w wyborach konkretnym wyborcom z terenów popowodziowych. Wnosząca protest nie powołała się na żaden konkretny przypadek uniemożliwienia wyborcy, zamieszkującemu na terenach dotkniętych powodzią, udziału w akcie głosowania w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. Nie twierdzi również, że sama mieszka na terenach dotkniętych powodzią i że to jej osobiście stan klęski żywiołowej uniemożliwił udział w kampanii wyborczej oraz akcie głosowania. Wobec braku przedstawienia dowodów w tym zakresie uznać należało, że zarzuty stawiane w proteście opierają się wyłącznie na pewnej intuicji i domniemaniu, a nie na rzeczywistym braku możliwości po stronie konkretnego wyborcy wzięcia udziału w głosowaniu.

Podkreślenia wymaga, co wynika z odpowiedzi na protest wniesionych przez Państwową Komisję Wyborczą oraz Prokuratora Generalnego, że ze strony organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów (zwłaszcza organów samorządu terytorialnego) podjęte zostały odpowiednie działania umożliwiające udział w wyborach mieszkańcom zalanych terenów. Sam stan powodzi (klęski żywiołowej) nie uprawnia do konstruowania domniemania, zgodnego z twierdzeniem wnoszącej protest, że ze względu na różnego rodzaju ograniczenia na terenach dotkniętych powodzią ewentualny brak możliwości udziału wyborców w wyborach miał wpływ na ostateczny wynik głosowania.

Ponadto, jak wynika ze stanowiska przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą, ani w trakcie głosowania, ani po pierwszym (w pierwszej turze) oraz ponownym (w drugiej turze) głosowaniu, nie dotarły do Komisji żadne informacje o braku możliwości wzięcia udziału w głosowaniu na terenach popowodziowych ani o naruszeniu przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej przy organizacji wyborów na tych terenach. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że w wymienionej w proteście gminie W. frekwencja wyborcza w pierwszym głosowaniu wyniosła 40,28% i była niższa od frekwencji w

pierwszym głosowaniu w wyborach Prezydenta RP w 2005 r. o 8,38%, natomiast w głosowaniu ponownym (w drugiej turze) frekwencja wyniosła 51,34% i była wyższa od frekwencji w głosowaniu ponownym w 2005 r. o 4,42%. W tych okolicznościach trudno uznać zasadność zarzutu, że powódź miała istotny wpływ na frekwencję wyborczą, a przez to na wynik wyborów, o którym zadecydowało głosowanie w drugiej turze (4 lipca 2010 r.).

Z powyższych względów orzeczono jak w postanowieniu na podstawie art. 75 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.