

POSTANOWIENIE

Dnia 20 lipca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Zbigniew Myszka

po rozpoznaniu w dniu 20 lipca 2010 r.

sprawy z protestu M. K.

z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego
przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

postanawia:

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

UZASADNIENIE

M. K. wniosła na podstawie „art. 129 Konstytucji, art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2010 r. Nr 72, poz. 467)” protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej z powodu „naruszenia przepisów Konstytucji, ustaw, co miało wpływ na wynik wyborów” i wniosła o stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

W uzasadnieniu postawionych zarzutów podniesiono, że w dniu 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. odbyły się wybory prezydenckie. Nastąpiły one po okresie klęski żywiołowej (maj/czerwiec), która dotknęła – jak wynika z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - 2157 miejscowości w ponad 14 województwach. Niektóre gminy jak np. Wilków zostały dotknięte powodzią dwukrotnie, wiele mieszkańców straciło dobytek całego swojego życia, miejsca zamieszkania, pracy, dokumenty tożsamości.

Dalej wnosząca protest wywiodła, że zgodnie z art. 62 ust.1 Konstytucji RP, obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. W myśl art. 4 ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybory są równe; wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach. Równość zasad, to nie tylko prawna równość każdego głosu i jego oddania w samych wyborach, ale oznacza równość faktyczną, czyli możliwość udziału obywateli w tych wyborach poprzez 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, zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu [...] nie mogą być przeprowadzane [...] wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. Rada Ministrów naruszyła jednak art. 228 ust.1 Konstytucji oraz przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, nie wprowadzając na terytorium powodziowym stanu klęski żywiołowej. Wprawdzie przepisy art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 2 oraz 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej używają sformułowania o możliwości wprowadzenia tego stanu, jednakże, uwzględniając wykładnię celowościową przepisów, a także art. 3 ust.1 pkt 1 powyższej ustawy, wydaje się oczywiste, iż 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 było zatem naruszeniem zarówno art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, jak i ustawy o stanie klęski żywiołowej. Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej nastąpiło tylko ze względu na to, że wówczas wybory prezydenckie musiałyby zostać odłożone, a mieszkańcy terenów powodziowych mieliby normalne możliwości uczestnictwa w nich i głosowania przeciw kandydatowi wspieranemu przez partię rządzącą. Zatem w imię wyboru danego kandydata na prezydenta naruszono art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.

Na koniec wnosząca protest stwierdziła, że wnosi protest w imię art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego oraz jej art. 32 „o równości wobec prawa” (czego obywateli pozbawiono), a także w imię zasady, iż bezprawie (niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej) nie może być podstawą prawnych rozwiązań.

Ponadto stwierdziła, że w jej okręgu wyborczym „podczas drugiego głosowania był nowy spis wyborców, nie widziałam podpisów z pierwszego głosowania o ile mi wiadomo spis wyborców sporządza się na 14 dni przed wyborami czyli sprzed 20 czerwca. Do zaznaczenia właściwego kandydata na liście wyborczej były wyłożone czarne mazaki, które zwyczajnie rozmazywały się po złożeniu karki na pół, przez co głos mógł być nieważny”. Podniosła także, że jeszcze jeden element budzi jej obawy, a mianowicie „zaświadczenia do głosowania poza miejscem zamieszkania, które były wydane w rekordowej ilości 800 tys., owe zaświadczenia nie posiadały żadnych zabezpieczeń, można było je skserować na kolorowym ksero i nie sposób jest odróżnić oryginału, co więcej honorowano nawet zaświadczenia bez pieczętki, taki komunikat podano na stronie PKW. Takie zaświadczenia były zachętą do wielokrotnych głosowań, poza tym listy wyborców poza miejscem zamieszkania dopisanych do listy wyborców nie były drukiem ściślego zarachowania jedynie zatytułowane: Dodatkowa lista”.

W odpowiedzi na protest Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że powódź, która w bieżącym roku dotknęła Polskę nastąpiła po zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP, 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 między innymi nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej, przesłanką dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie może być chęć przełożenia wyborów na okres późniejszy, a skoro nie zaszła okoliczność wskazana 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 obejmuje tereny objęte powodzią, odbycie posiedzeń w celu omówienia przygotowania do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (i odpowiednio — do wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr 15, 21, i 30). Okręgowe komisje wyborcze zobowiązane zostały do sporządzenia informacji o ustaleniach z posiedzenia, ze szczególnym wskazaniem na konieczną pomoc ze strony władz państwowych, w tym także finansową, niezbędną dla odpowiedniego, w tej sytuacji, przygotowania i przeprowadzenia w dniu 20 czerwca 2010 r. wyborów. W wyniku tych posiedzeń i informacji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej przez okręgowe komisje wyborcze, sporządziła ona 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”. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że 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. W trakcie wyborów ani po pierwszym, jak i po ponownym głosowaniu nie dotarły do Państwowej Komisji Wyborczej 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. Na marginesie Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że w wymienionej w proteście gminie Wilków frekwencja wyborcza w pierwszym głosowaniu wyniosła 40,28% i była niższa od frekwencji w pierwszym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2005 r. o 8,38%, natomiast w głosowaniu ponownym frekwencja wyniosła 51,34% i była wyższa od frekwencji w głosowaniu ponownym w 2005 r. o 4,42%. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że zarzuty przedmiotowego protestu są bezzasadne.

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) stanowi, że 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 naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta lub dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo miało wpływ na wynik wyborów (art. 72 ust. 1 tej ustawy). W niniejszej sprawie wnosząca protest nie wskazała na dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, zarzuciła natomiast nie tylko naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ale także innych aktów prawnych – Konstytucji RP, w tym art. 228 ust. 1, oraz ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.), w tym art. 2 i 4. Stanowi to wyjście poza przedmiot protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2000 r., III SW 15/00, LEX nr 533915). Naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowić może jednocześnie naruszenie Konstytucji RP, o tyle więc może być ono odniesione do tych przepisów

Konstytucji, które dotyczą wyboru prezydenta, a nie jakichkolwiek innych (np. art. 228 ust. 1).

W związku z powyższym poglądem rozważeniu podlega zarzut naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wybory są równe; wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach. Zasada równości wyborów – to jedna z podstawowych zasad prawa wyborczego (nazywanych też przymiotnikami wyborczymi) w państwie demokratycznym. Równość wyborów interpretuje się w dwóch aspektach – formalnym i materialnym. Równość w znaczeniu formalnym powinna realizować się przez zapewnienie wyborcom oddania jednakowej ilości głosów w wyborach oraz umożliwienie uczestnictwa w głosowaniu na takich samych zasadach. Materialna równość to jednakowa dla każdego wyborcy siła głosu. Oznacza to, że głos każdego wyborcy powinien przynosić tożsamy skutek dla wyników wyborów. Wnosząca protest kwestionuje dotrzymanie zasady równości wyborów w znaczeniu formalnym, przy czym w nieuprawniony jest jej wniosek, że równość wyborów oznacza także zapewnienie wyborcom „równego udziału w kampanii wyborczej”. Jednoznaczna treść przepisu art. 4 powołanej ustawy wskazuje, że omawiana zasada odnosi się do aktu głosowania.

Jak wskazano wyżej, wnoszący protest prócz zarzutów winien przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 73 ust. 3). Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym (art. 80 ust. 1 ustawy), zatem zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie postępowania dowodowego. Zarzut pozbawienia wyborców prawa do udziału w wyborach na równych zasadach skonstruowany został wedle następującego wyводу. Z powodu powodzi mieszkańcy terenów nią dotkniętych mieli utrudnioną fizyczną możliwość uczestnictwa w samych wyborach. O ile fakt zaistnienia powodzi na niektórych terenach Polski (gminach) stanowi fakt powszechnie znany, niewymagający 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. Wobec braku przedstawienia dowodów w tym zakresie uznać należy, że skonstruowane zostało domniemanie faktyczne (art. 231 k.p.c.). Zarzut stawiany w proteście miałby

wynikać z innego faktu – stanu powodzi. Takie wnioskowanie (o faktach na podstawie innych ustalonych faktów, przy wykorzystaniu zasad logicznego myślenia oraz doświadczenia życiowego) pomija istotną okoliczność, która musiałaby być rozważana, a mianowicie, czy ze strony organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów podjęte zostały odpowiednie działania umożliwiające udział w wyborach mieszkańcom zalanych terenów i czy osiągnęły zamierzony skutek. Zatem sam stan powodzi (klęski żywiołowej) nie uprawnia do konstruowania domniemania faktycznego zgodnego z twierdzeniem wnoszącej protest, co zaś się tyczy działań organów odpowiedzialnych z organizację wyborów, to kwesta ta w ogóle nie została przez nią podjęta. Już z tego powodu nie można uznać stawianego zarzutu za uzasadniony (nie wnikając już w to, czy miałby on wpływ na wynik wyborów).

Odnosząc się do kolejnych zarzutów, to w wyborach prezydenckich sporządzane są dwa spisy wyborców (art. 27 ust. 1 ustawy). Wybory mogą przebiegać w dwóch głosowaniach (turach), gdyż zgodnie z art. 8b ust. 1 ustawy, jeżeli w wyborach, o których mowa w art. 7 (w pierwszym głosowaniu), żaden z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej nie uzyska więcej niż połowy ważnie oddanych głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. Drugie głosowanie jest kontynuacją wyborów prezydenckich, ale nie jest kontynuacją pierwszego głosowania. Pierwsze głosowanie kończy się ustaleniem jego wyników, co na poziomie obwodowych komisji wyborczych sprowadza się do niezwłocznego sporządzenia protokołu głosowania w 2 egzemplarzach (art. 63 ustawy). Obwodowe komisje wyborcze po wykonaniu swoich zadań przekazują posiadane dokumenty z wyborów (w tym spisy wyborców), jako depozyt, odpowiednio do miejsca działania, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), konsulowi lub kapitanowi polskiego statku morskiego. Dokumenty te są udostępniane wyłącznie Sądowi Najwyższemu w związku z postępowaniami w sprawach protestów wyborczych oraz na żądanie sądów, prokuratury lub policji, prowadzących postępowanie karne (§ 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 października 2000 r., Dz.U. Nr 83, poz. 944, wydane go z upoważnienia art. 66b ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). Wynika z tego jednoznacznie, że spisy wyborców

wykorzystane w pierwszym głosowaniu nie mogły być pobrane z depozytu i przekazane obwodowym komisjom wyborczym w ponownym głosowaniu, a w drugiej turze wyborów wykorzystywany jest drugi egzemplarz spisu wyborców.

Co zaś się tyczy pozostałych zarzutów, wskazać należy, że kwestie dotyczące tego, że złożenie kart wyborczych powodowało rozmazanie znaku „x” (postawionego przy konkretnym kandydacie) nakreślonego czarnym mazakiem, udostępnionym przy głosowaniu i związaną z tym w konsekwencji sugestią: „przez co głos w tym przypadku mógł być nieważny” oraz pozostałych kwestii związanych z wątpliwościami dotyczącymi zaświadczeń o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania (sugerujące możliwość dopuszczenia się przestępstw przeciwko wyborom) oparte są wyłącznie na przypuszczeniach (obawach) wnoszącej protest a nie na wskazywanych przez nią faktach. Tymczasem przedmiotem protestu może być jedynie naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta lub dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborowi a nie obawa, sugestia czy przypuszczenie, że do tego mogło dojść. Podnieść również należy, że przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie określają wymagań narzędzi pisarskich udostępnionych w lokalu wyborczym. Również przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie spisu wyborców oraz wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 849), wydanego na podstawie art. 29 ustawy z dnia o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie wymagają, aby dodatkowe formularze spisu wyborców, dotyczące wyborców głosujących poza miejscem swojego zamieszkania, sporządzone zostały w formie „druku ścisłego zarachowania”.

Z powyższych względów orzeczono jak w postanowieniu.