

**Postanowienie z dnia 7 marca 1995 r.
III SW 1/95**

1. Orzeczenie sądu wojewódzkiego unieważniające wybory do rady gminy w okręgu jednomandatowym w stosunku do jednego z kandydatów na radnego musi określać jednocześnie w jakim zakresie i od jakiej czynności należy rozpocząć nowe postępowanie wyborcze, także i w sytuacji gdy wynik tego postępowania wyborczego wydaje się prawdopodobny lub nawet oczywisty (art. 107 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin - Dz. U. Nr 16, poz. 96).

2. Dopuszczalna jest rewizja nadzwyczajna od prawomocnych orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie wydanych w trybie określonym Ordynacją wyborczą do rad gmin.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 marca 1995 r. sprawy z protestu Andrzeja B., Tadeusza Ł., Stanisława N., Piotra P., Adama P., Ryszarda O., Mariana B. i Andrzeja G. z udziałem Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w S. w przedmiocie unieważnienia wyborów do Rady Gminy w L., na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu z dnia 29 sierpnia 1994 r., [...]

p o s t a n o w i ł :

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie i wniosek o uzupełnienie postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu z dnia 25 lipca 1994 r. w sprawie [...] przekazać do rozpoznania temu Sądowi.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Wojewódzki w Sieradzu postanowieniem z dnia 25 lipca 1994 r., [...] unieważnił przeprowadzone w dniu 19 czerwca 1994 r. wybory do Rady Gminy w L. w Okręgu Wyborczym Nr 4 w części dotyczącej Grzegorza W. Postanowienie wydane zostało po rozpatrzeniu protestu wyborczego Andrzeja B. i innych wyborców z tego Okręgu, w którym protestujący zarzucając nieważność wyboru Grzegorza W., domagali się jednocześnie "przyznania mandatu radnego osobie, która uzyskała drugą w kolejności liczbę głosów bez przeprowadzenia dodatkowych wyborów". Podstawowym zarzutem przeciwko ważności wyboru Grzegorza W. do Rady Gminy była okoliczność, że ten kandydat na radnego prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w Ł. z dnia 10 czerwca 1994 r. [...] został skreślony ze spisu wyborców gminy L., gdyż pomimo jego zameldowania na pobyt stały we wsi C. gm. L., faktycznie nie zamieszkiwał w tej miejscowości, a zameldowanie - jak to przyjął Sąd Rejonowy - jako czynność administracyjna, nie może być utożsamiana z zamieszkiwaniem z zamiarem stałego pobytu.

Sąd Wojewódzki rozpatrując protest wyborczy ustalił, że Gminna Komisja Wyborcza odmówiła wykonania postanowienia Sądu Rejonowego z dnia 10 czerwca 1994 r., w następstwie czego nazwisko Grzegorza W. pozostało w spisie wyborców, natomiast w wyniku głosowania w Okręgu Wyborczym Nr 4 kandydat ten został wybrany do Rady Gminy w L. W ocenie Sądu Wojewódzkiego, w czasie wyborów zostały naruszone przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96 ze zm.), a zwłaszcza art. 4 tej Ordynacji ustanawiający zasadę, że wybranym w skład rady może być każdy, komu przysługuje prawo wybierania do danej rady. Uczestnik postępowania sądowego zainicjowanego protestem wyborczym Grzegorz W. utracił czynne i bierne prawo wyborcze, a uchwały Gminnej Komisji Wyborczej z dnia 15 i 17 czerwca 1994 r., odmawiające skreślenia go z rejestru kandydatów na radnych, są nieskuteczne prawnie jako sprzeczne z ustanowionym w art. 45 ust. 1 Ordynacji, nakazem skreślenia z rejestru kandydata, który utracił prawo wybieralności w danym okręgu. Sąd Wojewódzki stwierdził przy tym, że w postępowaniu wszczętym dla rozpatrzenia protestu wyborczego nie jest dopuszczalne kwestionowanie postanowienia Sądu Rejonowego o skreśleniu ze spisu wyborców, które stało się prawomocne. Wojewódzki Komisarz Wyborczy w S. złożył Sądowi Wojewódzkiemu wniosek o uzupełnienie orzeczenia przez "określenie w jakim zakresie i od jakiej czynności należy rozpocząć nowe postępowanie wyborcze". Wniosek odwoływał się do treści art. 107 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, zgodnie z którym unieważniając wybory, Sąd Wojewódzki określa w orzeczeniu w jakim zakresie i od jakiej czynności, należy rozpocząć nowe postępowanie wyborcze.

Wniosek ten Sąd Wojewódzki w Sieradzu postanowieniem z dnia 29 sierpnia 1994 r. odrzucił uznając, że jego postanowienie z dnia 25 lipca 1994 r. określa zakres, w którym zostały unieważnione wybory, a zatem unieważnienie to dotyczy wszystkich czynności związanych z osobą uczestnika postępowania Grzegorza W. Nie zachodziła natomiast - w ocenie Sądu Wojewódzkiego - potrzeba inicjowania nowych wyborów do Rady Gminy w L. w całości lub w części, skoro z Okręgu Wyborczego Nr 4 kandydował do Rady Gminy jeszcze jeden kandydat, który uzyskał określoną ilość głosów, a wybory w tym zakresie nie zostały unieważnione. Sąd Wojewódzki przyjął, że "w konkretnej sytuacji przepis art. 107 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin jest bezprzedmiotowy", a zatem nie zachodziła potrzeba uzupełnienia postanowienia o unieważnieniu wyborów.

Negatywnie dla uczestnika postępowania Grzegorza W. zakończyło się natomiast postępowanie przed Sądem Apelacyjnym w Łodzi, wszczęte jego rewizją od postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu z dnia 25 lipca 1994 r. Oddalając rewizję Sąd Apelacyjny podzielił podstawowe przesłanki zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia. Sąd ten pominął jednak całkowicie kwestię niezupełności rozstrzygnięcia o nieważności wyborów podnoszoną we wniosku Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego, uznając prawdopodobnie (uzasadnienie postanowienia Sądu Apelacyjnego nie zawiera w tym zakresie żadnej wzmianki), że kwestia ta wykracza poza granice rewizji w rozumieniu art. 381 § 1 k.p.c.

Postanowienie Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu z dnia 29 sierpnia 1994 r. zaskarżył rewizją nadzwyczajną Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wnosząc o jego uchylenie i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania lub o uchylenie tego postanowienia i rozstrzygnięcie o istocie sprawy przez ustalenie, iż nowe postępowanie wyborcze należy rozpocząć od ponownego ustalenia przez Gminną

Komisję Wyborczą w L. wyniku wyborów przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. do Rady Gminy w L. w Okręgu nr 4, to jest od czynności przewidzianych w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

Uzasadnienie rewizji nadzwyczajnej podnosi, że w sytuacji gdy doszło do unieważnienia wyborów tylko w części dotyczącej wyboru Grzegorza W. w Okręgu nr 4, a przepisy Ordynacji wyborczej nie wymagają, by kandydowały w tym Okręgu co najmniej dwie osoby, a za wybraną uważa się osobę, która otrzymała największą liczbę ważnie oddanych głosów (bez względu na frekwencję wyborczą), należało uznać za ważny wybór w tym Okręgu drugiego kandydata, to jest M.K.

Sąd Wojewódzki w Sieradzu, stosownie do art. 351 § 1 k.p.c. w związku z art. 361 k.p.c., z art. 13 § 2 k.p.c. i z art. 107 ust. 2 Ordynacji wyborczej, zobowiązany był ustalić, iż postępowanie wyborcze powinno być wznowione od czynności przewidzianej w art. 88 tej Ordynacji, to jest od ponownego ustalenia wyników wyborów w Okręgu nr 4 przez Gminną Komisję Wyborczą w L. przez przyjęcie, iż w tym Okręgu wyborczym, w związku z unieważnieniem wyboru Grzegorza W., został wybrany na radnego drugi kandydat, który otrzymał 13 ważnie oddanych głosów.

Brak tego dodatkowego orzeczenia ze strony Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu sprawa - stwierdza rewizja nadzwyczajna - iż żaden z organów uczestniczących w postępowaniu wyborczym nie jest upoważniony do podjęcia takich czynności, które pozwoliłyby na finalizację wyborów do Rady Gminy w L. w Okręgu nr 4. W związku z brakiem owego dodatkowego orzeczenia Sądu Wojewódzkiego w Sieradzu, wyborcy z Okręgu nr 4 do dnia dzisiejszego nie mają swojego reprezentanta w składzie Rady Gminy L., a okoliczność ta powinna być traktowana jako rażące naruszenie prawa.

Dokonując oceny wniosków i zarzutów rewizji nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uznaje za konieczne ustosunkowanie się do pominiętych w tej rewizji dwóch kwestii prawnych, mających zasadnicze znaczenie dla sprawy: a) dopuszczalności zaskarżania rewizją nadzwyczajną orzeczeń sądów wojewódzkich, wydanych w granicach określonych w art. 107 Ordynacji wyborczej do rad gmin i b) oceny - w kategoriach jednej z przesłanek dopuszczalności rewizji nadzwyczajnej wymienionych w art. 417 § 1 k.p.c. - postanowienia o odrzuceniu wniosku o uzupełnienie treści postanowienia z dnia 29 sierpnia 1994 r., jako orzeczenia" kończącego postępowanie w sprawie".

Pierwsza z wymienionych tu wątpliwości prawnych nie została uregulowana ani bezpośrednio w przepisach procedury sądowej, ani w przepisach Ordynacji wyborczej do rad gmin. Sądowa kontrola wyborów do rad gmin została unormowana w art. 106 i 107 Ordynacji w ten sposób, że określając podstawy prawne protestu, termin jego wniesienia, sąd właściwy do jego rozpoznania oraz treść orzeczenia, które ma być wydane po rozpoznaniu protestu, nie został jednocześnie przesądzony - poza kwestią składu sądu i kręgu uczestników postępowania - tryb w jakim następuje rozstrzygnięcie sprawy. Otwarta jest zatem - przynajmniej w sferze regulacji zawartej w przepisach prawa pozytywnego - zarówno sprawa kontroli orzeczeń wydawanych przez sądy wojewódzkie w ramach zwykłych środków odwoławczych, jak również dopuszczalność kontroli nadzwyczajnej tych orzeczeń przy wykorzystaniu takich tradycyjnych środków kontroli pozainstancyjnej, jakim jest wznowienie postępowania (art. 399 - 416 k.p.c.) lub rewizja nadzwyczajna (art. 417 - 424 k.p.c.). Trudność w jednoznacznym opowiedzeniu się za dopuszczalnością nadzwyczajnej kontroli orzeczeń wydanych na podstawie art. 107 Ordynacji wyborczej wynika nie tylko z braku unormowań, ale także z potrzeby

uwzględniania funkcji i specyfiki sądowej kontroli ważności wyborów do rad gmin, pozostających na styku dwóch pozornie przeciwstawnych sobie wartości, tj. szybkości i sprawności działania oraz zachowania autonomii i niezależności decyzji i rozstrzygnięć podejmowanych przez wszystkie organy i ogniwa rozległego systemu wyborczego do rad gmin, oraz zgodności z prawem tych orzeczeń sądowych, które - na podstawie Ordynacji wyborczej - stanowią element tego systemu. Ordynacja wyborcza usiłuje pogodzić tę sprzeczność zarówno przez jednoinstancyjny tryb orzekania w wypadku reklamacji do spisu wyborców (por. art. 21 Ordynacji), jak i brak wyraźnych ograniczeń co do kontroli orzeczeń sądów wojewódzkich w drodze zwykłych środków odwoławczych lub środków nadzwyczajnych. Należy mieć na uwadze, że sąd wojewódzki rozpoznając protest wyborczy, nie wszczyna postępowania w sprawie ze stosunków prawnych wymienionych w art. 1 k.p.c., lecz realizuje wynikający z ustawy obowiązek wypowiedzenia się co do ważności wyborów do rady gminy, a zatem orzeka w sprawie, która w świetle tradycyjnej klasyfikacji systemu prawa na określone gałęzie zaliczona musi być bądź do prawa konstytucyjnego, bądź do prawa wyborczego. Na nieokreślony charakter trybu, w jakim sądy wojewódzkie rozpoznają protesty wyborcze do rad gmin zwraca uwagę uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 października 1990 r. III SW/ZP 2/90 stwierdzającej, że protest przeciwko ważności wyborów sąd rozpatruje przy odpowiednim zastosowaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W uzasadnieniu tym zwrócono m.in. uwagę, że z treści art. 106 ust. 3 Ordynacji wyborczej nie wynika, że miałyby to być sprawy cywilne, ani też jakie przepisy procesowe powinny mieć zastosowanie. Odrzucając przypuszczenie, że procedura karna byłaby stosowana do tych spraw, Sąd Najwyższy uznał, że sądy wojewódzkie powinny korzystać z przepisów procedury cywilnej stosowanej z zastrzeżeniem "odpowiedności", a więc z modyfikacjami i zmianami dyktowanymi charakterem spraw.

Przyjmując główny kierunek rozumowania prezentowany w powołanej uchwale składu siedmiu sędziów SN z 12 października 1990 r. uznać wypada, że stwarza on dostatecznie silną sugestię do uznania dopuszczalności rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń sądów wydanych w trybie określonym Ordynacją wyborczą do rad gmin. Niezależnie bowiem od tego, że powołana uchwała powiększonego składu jednoznacznie stwierdza dopuszczalność składania środków odwoławczych od orzeczeń sądów wojewódzkich, należy mieć na uwadze, że zasada dwuinstancyjności w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości może być ograniczona tylko na podstawie wyraźnie określonego przepisu prawa. Wymóg takiego samego wyłączenia ustawowego należy odnieść także do rewizji nadzwyczajnej. Stanowi ona wprawdzie nadzwyczajny środek kontroli judykacyjnej, lecz jednocześnie traktowana jest jako jedna z gwarancji praworządnego działania różnych ogniw systemu organów ochrony prawnej. Wyłączenie tego środka kontroli dopuszczalne byłoby albo na podstawie przepisów prawa, albo, jako następstwo ogólnej konkluzji, że środek ten pozostaje w oczywistej sprzeczności z celami i funkcją sądowej kontroli ważności wyborów sprawowanej przez sądy wojewódzkie. Sąd Najwyższy wyraża przekonanie, że nie zachodzi żadna z wymienionych przesłanek negatywnych.

Granice dopuszczalności rewizji nadzwyczajnej określają art. 417-418 k.p.c., które ustanawiają m.in. wymóg, by rewizja nadzwyczajna skierowana została przeciwko prawomocnemu orzeczeniu sądu kończącemu postępowanie w sprawie. Ograniczenie

to, poza oczywistym przypadkiem wykluczenia tego środka nadzoru od zarządzeń wydawanych przez przewodniczących, albowiem ten rodzaj decyzji sądowych nie jest zaliczany do orzeczeń, ma na celu wyłączenie dopuszczalności ingerencji czynnika nadzoru w stosunku do rozstrzygnięć sądowych nie mających samodzielnego bytu, a podejmowanych przez sądy w postępowaniu incydentalnym, poprzedzającym rozpoznanie sprawy co do istoty. Do tej kategorii rozstrzygnięć incydentalnych nie należy z pewnością ani samo postanowienie o uzupełnieniu orzeczenia, ani też postanowienie odrzucające wniosek ze względu na niedopuszczalność uzupełnienia lub z innych przyczyn. Obydwa te postanowienia kończą określone postępowanie i podlegają zaskarżeniu w drodze zażalenia (art. 394 § 1 k.p.c.), z tym oczywiście uzupełnieniem, że wyrok uzupełniający wydany przez sąd rewizyjny, nie podlega dalszemu zaskarżeniu rewizją ani zażaleniem.

Rewizja nadzwyczajna Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oceniana natomiast z punktu widzenia jej zarzutów jest uzasadniona. Sąd Wojewódzki odrzucając wniosek o uzupełnienie postanowienia uznał, że unieważnienie wyborów w Okręgu jednomandatowym w odniesieniu do osoby Grzegorza W. wywołuje niejako automatycznie ten skutek, że mandat radnego z tego Okręgu uzyskuje drugi z kandydatów, który uzyskał w tym Okręgu określoną liczbę głosów. Ten mechanizm zmiany osoby reprezentującej w Radzie Gminy w L. wyborców z Okręgu nr 4 w przekonaniu Sądu Wojewódzkiego czyni zbędnym inicjowanie nowych wyborów w tym Okręgu w całości lub w części. Rozumowanie to Sąd Wojewódzki zamyka końcowym wnioskiem, że w konkretnej sytuacji przepis art. 107 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin jest bezprzedmiotowy.

Postanowienie Sądu Wojewódzkiego wydane zostało z rażącym naruszeniem wymogów wynikających z art. 107 ust. 2 Ordynacji. Poza oczywistym stwierdzeniem, że sąd orzekający nie jest uprawniony do decydowania o "bezprzedmiotowości" norm zaliczanych do przepisów bezwzględnie obowiązujących, należy mieć na uwadze, że określenie w orzeczeniu unieważniającym wybory zakresu i czynności od jakich należy rozpocząć nowe postępowanie wyborcze, stanowi konieczny, tj. nakazany przez prawo, składnik orzeczenia o unieważnieniu, także i w sytuacji, gdy wynik nowego postępowania wyborczego jest prawdopodobny lub nawet oczywisty. Ani ustalenie wyników wyborów, ani nawet ocena oczekiwanych skutków orzeczenia o unieważnieniu wyborów nie należy bowiem do sądu, lecz komisji wyborczych odpowiednio do ich stopnia i kompetencji ustalonych w przepisach Ordynacji wyborczej. W rozpatrywanym wypadku nowe ustalenie wyników wyborów w jednomandatowym Okręgu wyborczym nr 4 należało do Gminnej Komisji Wyborczej w gminie L. Tylko ten organ jest uprawniony do ustalenia, że mandat radnego uzyskał drugi z kandydatów z tego Okręgu. Skoro zatem wniosek o uzupełnienie postanowienia był uzasadniony w rozumieniu art. 351 § 1 k.p.c., gdyż sąd orzekający nie orzekł co do przedmiotu postępowania do czego był zobowiązany na podstawie przepisów Ordynacji wyborczej, zaskarżone postanowienie należało uchylić, a wniosek ten przekazać ponownie Sądowi Wojewódzkiemu w Sieradzu do ponownego rozpoznania.

=====