

Postanowienie z dnia 15 lipca 2010 r.

III SW 54/10

Zasada równości wyborów (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 ze zm.) w aspekcie równości szans wyborców w głosowaniu jest realizowana przez tworzenie obwodów głosowania zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy a w odniesieniu do udziału w kampanii wyborczej przez zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów oraz podanie wykazu tych miejsc do publicznej wiadomości (art. 78b tej ustawy).

Przewodniczący SSN Małgorzata Gersdorf, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn, Józef Iwulski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 15 lipca 2010 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy z protestu Bronisława H. przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

p o s t a n o w i ł:

1. wyrazić opinie, że zarzut protestu 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 odniesieniu do pozostałych zarzutów, pozostawił protest bez dalszego biegu.

U z a s a d n i e

Bronisław H. - na podstawie art. 129 Konstytucji RP oraz art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467) - zwrócił się do Sądu Najwyższego z protestem „z powodu naruszenia przepisów Konstytucji, ustaw, co miało wpływ na wynik

wyborów”, wnosząc o stwierdzenie nieważności wyboru prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu protestu zostało wywiedzione, że w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. odbyły się wybory prezydenckie. Nastąpiły one po okresie klęski żywiołowej (maj/czerwiec), która dotknęła 2.157 miejscowości z ponad 14 województw. Niektóre gminy, jak np. Wilków, zostały dotknięte powodzią dwukrotnie, „wiele mieszkańców straciło dobytek całego swojego życia, miejsca zamieszkania, pracy, dokumenty tożsamości”. 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. Zgodnie z art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta RP, wybory są równe; wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach. Zdaniem zgłaszającego protest, równość zasad, to nie tylko prawna równość każdego głosu i jego oddania w samych wyborach, ale oznacza ona 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 bowiem faktycznie możliwości uczestnictwa w tej kampanii (brak miejsc zamieszkania, dostępu do mediów) oraz mieli utrudnioną możliwość fizycznego uczestnictwa w samych wyborach.

Wnoszący protest podniósł ponadto, że 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 art. 228 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, nie wprowadzając na „terytorium powodziowym” stanu klęski żywiołowej. Wprawdzie art. 228 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2 oraz art. 4 ustawy używają sformułowanie o możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, jednakże - w ocenie protestującego - „uwzględniając wykładnię celowościową przepisów, a także art. 3 ust. 1 pkt 1 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”.

Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła stanowisko, że zarzuty protestu są bezzasadne. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że powódź, która w bie-

żącym roku dotknęła Polskę nastąpiła po zarządzeniu wyborów Prezydenta RP. Konstytucja RP ani ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP 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 wybory Prezydenta. Przesłanką dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie może być jednak chęć przełożenia wyborów na okres późniejszy. W związku z tym, że nie zaszła okoliczność, o której mowa w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, organy państwowe i samorządowe zobowiązane były do zapewnienia warunków organizacyjnych przeprowadzenia wyborów, w tym również na terenach dotkniętych powodzią.

Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że przed terminem pierwszego głosowania poleciła okręgowym komisjom wyborczym, których właściwość obejmuje tereny objęte powodzią, odbycie posiedzeń w celu omówienia przygotowania do wyborów Prezydenta RP. W szczególności przedmiotem posiedzeń miały być następujące zagadnienia: 1) ogólna sytuacja na obszarze okręgu wyborczego, ze szczególnym uwzględnieniem terenów objętych klęską powodzi; 2) zdolność organów samorządowych (gminnych) do wykonania zadań wyborczych, w tym: a) powołania i organizacji pierwszych posiedzeń obwodowych komisji wyborczych, b) sporządzenia spisów wyborców, c) wyznaczenia siedzib obwodowych komisji wyborczych (lokali wyborczych) i ich przygotowania na dzień wyborów, d) zapewnienie warunków administracyjno-technicznych pracy komisji obwodowych z uwzględnieniem obsługi informatycznej, e) zapewnienia zastępczych lokali wyborczych w przypadkach tego wymagających, f) podjęcia czynności organizacyjno-prawnych dla umożliwienia udziału w wyborach osobom ewakuowanym, w tym także poza obszar gminy miejsca zamieszkania (np. przez wydawanie zaświadczeń o prawie do głosowania), g) zapewnienia możliwości (transportu) dotarcia wyborców do lokali wyborczych w przypadku zmiany ich lokalizacji lub utrudnień z powodu ewentualnych zniszczeń albo uszkodzeń przepraw mostowych, dróg itp., h) zapewnienia techniczno-organizacyjnych warunków ustalania i przekazywania wyników głosowania z obwodów do okręgowych komisji wyborczych; 3) zakres możliwej pomocy ze strony okręgowej komisji wyborczej i Państwowej Komisji Wyborczej.

Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła okręgowym komisjom wyborczym uwagę, że ze względu na tematykę posiedzenia pożądany byłby udział w obradach przedstawicieli władz samorządowych (gmin, ewentualnie powiatów) z obszarów objętych lub zagrożonych powodzią, a także przedstawicieli wojewodów. 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 przez okręgowe komisje wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza sporządziła raport, w którym w konkluzji stwierdziła, że „z przekazanych 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 przez udzielanie pomocy w dotarciu wyborców do lokali wyborczych. W trakcie ani po zarówno pierwszym, jak i 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 RP przy organizacji wyborów na tych terenach.

Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie 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 RP 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%.

Prokurator Generalny wniósł o wydanie postanowienia zawierającego opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne. W pierwszej kolejności Prokurator Generalny podniósł, że w proteście nie zarzucono popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom. Nie może natomiast stanowić podstawy protestu wyeksponowany w nim zarzut naruszenia przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej należy do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, która ocenia, czy zachodzą ku temu przesłanki (zawierające w sobie także

elementy celowości). Za przesłankę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej ustawodawca nie uznał konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia jakichkolwiek wyborów, w tym wyborów prezydenckich. Konieczność wprowadzenia przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej w związku z powodzią nie podlega również ocenie w postępowaniu wywołanym wniesieniem protestu wyborczego.

Za chybiony Prokurator Generalny uznał podniesiony w proteście zarzut naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta RP. Już przed pierwszym głosowaniem, na terenach objętych powodzią okręgowe komisje wyborcze - na polecenie Państwowej Komisji Wyborczej - wspólnie z przedstawicielami samorządów i wojewodów dokonały ustaleń dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów. Na podstawie uzyskanych z okręgowych komisji wyborczych informacji, Państwowa Komisja Wyborcza sporządziła raport, wyrażając w nim stanowisko, że przy współdziałaniu wszystkich organów władzy publicznej i organów wyborczych głosowanie jest możliwe do przeprowadzenia we wszystkich gminach, na obszarze których wystąpiło zjawisko powodzi, jakkolwiek na niektórych terenach będzie przebiegało w warunkach dalekich od zwyczajowo przyjętych. Stanowiska tego w proteście nie podważono w jakimkolwiek zakresie. Nadto, do Państwowej Komisji Wyborczej, po żadnym z dwóch głosowań nie dotarły żadne informacje o braku możliwości wzięcia udziału w głosowaniu na terenach popowodziowych, ani o naruszeniu przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP przy organizacji wyborów na tych terenach. Jako przykład terenu wyjątkowo poszkodowanego powodzią (a w domyśle najbardziej dotkniętego rzekomym naruszeniem zasady równości wyborów) w proteście wskazano dwukrotnie załaną gminę Wilków. Tymczasem według danych Państwowej Komisji Wyborczej w gminie tej frekwencja wyborcza w pierwszym głosowaniu wyniosła 40,28% i była niższa od frekwencji w pierwszym głosowaniu w wyborach prezydenckich 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%. Dane te - w ocenie Prokuratora Generalnego - jednoznacznie wskazują, że stan wywołany powodzią nie miał w pierwszym głosowaniu istotnego, a w głosowaniu drugim - decydującego o ostatecznym wyniku wyborów - żadnego wpływu na frekwencję wyborczą, nie mógł zatem prowadzić do naruszenia zasady równości wyborów.

Dodatkowo Prokurator Generalny zauważył, że możliwe do obrony wydaje się również stanowisko, iż protest powinien być pozostawiony bez dalszego biegu, ponieważ nie przedstawiono i nie wskazano w nim dowodów, na których oparto zawarte

w nim zarzuty (art. 73 ust. 3 w związku z art. 74 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl art. 73 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP, protest wyborczy powinien zawierać zarzuty oraz przedstawiać lub wskazywać dowody na ich poparcie. Protest powołuje się częściowo na fakty powszechnie znane (powódź na określonych obszarach Polski w oznaczonym czasie). Fakty te nie wymagają dowodów (art. 228 § 1 k.p.c. w związku z art. 75 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP). Pozostałe fakty, na których oparty jest protest wynikają z domniemań faktycznych (art. 231 k.p.c.). Dotyczy to możliwości udziału obywateli w wyborach przez uzyskanie informacji o miejscach, w których można głosować, możliwości fizycznego dotarcia do tych miejsc oraz uczestnictwa w kampanii wyborczej, a w szczególności twierdzenia, że mieszkańcy „terenów powodziowych” w tym względzie zostali poszkodowani, nie mieli bowiem faktycznie możliwości uczestnictwa w kampanii wyborczej oraz mieli utrudnioną możliwość fizycznego uczestnictwa w wyborach (głosowaniu). W świetle zasad wiedzy i doświadczenia życiowego (a to jest miara, według której przeprowadza się domniemanie faktyczne) fakty powszechnie znane (wystąpienie powodzi) nie uzasadniają wyprowadzonego z nich w proteście wniosku, że wszyscy mieszkańcy terenów dotkniętych powodzią nie mogli uczestniczyć w kampanii wyborczej i mieli utrudniony dostęp do lokali wyborczych, zwłaszcza w drugiej turze głosowania. Mogły wystąpić w tym zakresie konkretne przypadki, ale takich w proteście się nie wskazuje. Ponadto, z informacji przedstawionych przez Państwową Komisję Wyborczą (dane o frekwencji, brak informacji o niemożności wzięcia udziału w głosowaniu lub o naruszeniu przepisów ustawy przy organizacji wyborów) wynika, że domniemanie faktyczne, na którym oparty jest protest nie jest uzasadnione. Oznacza to, że w proteście nie zostały wykazane fakty, na których oparto jego zarzuty.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta RP protest jest bezzasadny także ze względów merytorycznych. Wyrażona w tym przepisie zasada równości w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego ma dwa zasadnicze znaczenia. Równość w znaczeniu formalnym zakłada, że każda osoba, której przysługuje prawo wyborcze (podmiotowe), uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach, jak inni wyborcy, a w szczególności dysponuje taką samą liczbą głosów w

przypadku czynnego prawa wyborczego. W znaczeniu materialnym natomiast równość oznacza równą siłę głosu każdego wyborcy. W obu tych znaczeniach zachowanie zasady równości w wyborach prezydenckich nie budzi żadnych problemów, gdyż obszar całego kraju oraz obwody zagraniczne stanowią jeden okręg wyborczy, a każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. Zasada równości występuje także w aspekcie równości szans, co w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego dotyczy równości wyborców w głosowaniu. Realizację tego aspektu zasady równości zapewniają przepisy o tworzeniu (mniej więcej) równych obwodów głosowania. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP, głosowanie przeprowadza się w stałych obwodach głosowania utworzonych na obszarze gminy na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.), a według art. 30 ust. 2a tej ustawy, stały obwód głosowania powinien obejmować od 500 do 3.000 mieszkańców oraz w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców. Naruszenia tych przepisów w proteście nie zarzuca się. Z kolei jedynym przepisem ustawy o wyborze Prezydenta RP, który można traktować jako realizujący zasadę równości szans wyborców w zakresie czynnego prawa wyborczego w odniesieniu do udziału w kampanii wyborczej, jest art. 78b. Zgodnie z nim, wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej zapewni na obszarze gminy (miasta) odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów oraz poda wykaz tych miejsc do wiadomości publicznej. Naruszenia tego przepisu również nie zarzuca się w proteście.

Co do zarzutu naruszenia przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej należy stwierdzić, że nie może być on przedmiotem protestu wyborczego (art. 72 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP) i w tym zakresie nie spełnia on warunków protestu określonych w art. 73 ust. 3 tej ustawy.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====