

Postanowienia z dnia 22 lipca 2010 r.

III SW 319/10

Państwowa Komisja Wyborcza naruszyła art. 29 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.), a także § 14 ust. 5 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 ze zm.) w ten sposób, że w wyjaśnieniach z dnia 4 lipca 2010 r. w sprawie zaświadczeń o prawie do głosowania (ZPOW-603-259/10) dopuściła możliwość posługiwania się podczas głosowania zaświadczeniami, które nie odpowiadają urzędowemu wzorowi.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Józef Iwulski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 22 lipca 2010 r., na posiedzeniu niejawnym sprawy z protestu Krystyny P. przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

p o s t a n o w i ł:

wyrazić opinię, że:

1) zarzut protestu dotyczący naruszenia art. 29 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467) oraz § 14 ust. 5 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, ze zm.) jest zasadny, lecz naruszenie to nie miało wpływu na wynik wyborów;

2) pozostałe zarzuty protestu nie są zasadne.

Uzasadnienie

Krystyna P. złożyła protest wyborczy do Sądu Najwyższego z powodu naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą art. 29 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467, powoływanej dalej jako „ustawa”), a także § 14 ust. 5 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 ze zm., powoływanego dalej jako „rozporządzenie”), w ten sposób, że w swoich wyjaśnieniach z 4 lipca 2010 r. w sprawie zaświadczeń o prawie do głosowania (ZPOW-603- 259/10), dopuściła możliwość posługiwania się podczas głosowania zaświadczeniami, które nie odpowiadają urzędowemu wzorowi takiego zaświadczenia. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej we wskazanym przepisie ustawy Minister określił w rozporządzeniu urzędowy wzór zaświadczenia o prawie do głosowania w dniu ponownego głosowania.

W uzasadnieniu protestu zacytowano stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z 4 lipca 2010 r., która zamieściła na swojej stronie internetowej wyjaśnienie następującej treści: „Państwowa Komisja Wyborcza otrzymuje informacje o przedstawianiu przez wyborców zaświadczeń o prawie do głosowania nie zawsze odpowiadających w pełni urzędowo ustalonym wzorowi. Odmienności polegają z reguły na braku w górnym lewym rogu zaświadczenia pieczęci urzędowej organu sporządzającego spis wyborców (pieczęci nagłówkowej urzędu gmin - miasta lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta), przy oznaczeniu zaświadczenia pieczęcią imienną pracownika tego urzędu z podaniem nazwy organu (np. z up. Prezydenta Miasta ...). Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia, iż nie ma przeszkód prawnych, aby komisja obwodowa wydała kartę do głosowania wyborcy przedkładającemu tego rodzaju zaświadczenie - jeżeli nie budzi wątpliwości, że jest to zaświadczenie autentyczne”.

Zdaniem wnoszącej protest, komisje nie miały możliwości weryfikowania na bieżąco autentyczności przedkładanych zaświadczeń, co wykazał Maciej P., zako-piański reporter RMF FM. Takie naruszenie przepisów mogło mieć wpływ na wynik wyborów, albowiem umożliwiało wielokrotne głosowanie pojedynczego obywatela.

Ponadto wnosząca protest zarzuciła, że brak numeracji tych zaświadczeń, dowolność formy ich sporządzenia, brak jakichkolwiek zabezpieczeń przed kopiowaniem oraz ogólnie dostępna możliwość kopiowania stanowią uzasadnione podstawy

do domniemania, że część zaświadczeń została skopiowana i wielokrotnie wykorzystana.

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na wezwanie Sądu, wyraziła opinię, że zarzut protestu jest bezzasadny. Wyjaśniła, że kwestionowane przez wnoszącą protest stanowisko zajęła ze względu na dużą liczbę interwencji wyborców zgłaszających w dniu ponownego głosowania uwagi, że obwodowe komisje wyborcze nie dopuszczają ich do głosowania, ponieważ przedstawiane przez nich zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu na pieczęć nagłówkową organu wydającego dokument, zawierają nadruk komputerowy z nazwą tego organu. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej zaświadczenia zawierające taki nadruk spełniają wymogi powołanego przez wnoszącą protest rozporządzenia. Praktyka drukowania nazwy organu w miejsce pieczęci nagłówkowej jest powszechnie stosowana zarówno przez organy administracji państwowej, jak i samorządowej. Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że wnosząca protest nie wskazała, że kwestionowane przez nią stanowisko PKW miało wpływ na wynik wyborów. Zarzut możliwości podrobienia zaświadczeń o prawie do głosowania nie został poparty żadnymi dowodami popełnienia takiego czynu.

Prokurator Generalny wniósł o wydanie postanowienia zawierającego opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne. W opinii Prokuratora wydane przez PKW 4 lipca 2010 r. wyjaśnienia nie zalecały akceptowania przez obwodowe komisje wyborcze zaświadczeń nieodpowiadających urzędowemu wzorowi. Miały one na celu uczulenie wszystkich obwodowych komisji wyborczych na sytuację przedkładania przez wyborców niekompletnie wypełnionych zaświadczeń, posiadających braki w zakresie umieszczenia na nich stosownych pieczęci względnie podpisów. Każda taka sytuacja powinna budzić wątpliwości co do autentyczności przedkładanego zaświadczenia i w tym zakresie została zalecona członkom obwodowych komisji wyborczych szczególna ostrożność.

Z faktu otrzymywania przez Państwową Komisję Wyborczą sygnałów o zdarzających się przypadkach przedkładania „niekompletnych” zaświadczeń nie wynikało, by było to zjawisko o szerszym zasięgu i by przedkładane zaświadczenia mogły sugerować ich fałszowanie, niekompletnie wypełnione zaświadczenia świadczyły głównie o nierzetelności wystawiających je organów i podpisujących osób.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może być wniesiony protest z powodu naruszenia przepisów tej ustawy albo z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo miało wpływ na wynik wyborów. Protest może wnieść wyborca, który w dniu wyborów był umieszczony w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (art. 72 ust. 2) lub podmioty zgłaszające kandydatów oraz komisje wyborcze (art. 72 ust. 3). Według art. 73 ustawy, protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do wiadomości publicznej przez Państwową Komisję Wyborczą, przy czym nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego (ust. 1). W odniesieniu do wyborcy przebywającego za granicą lub na polskim statku morskim wymogi wymienione w ust. 1 uważa się za spełnione, jeżeli protest został złożony odpowiednio właściwemu terytorialnie konsulowi lub kapitanowi statku, z tym że wyborca obowiązany jest dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu (ust. 2). Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera (ust. 3). Jak wynika z literalnego brzmienia ostatnio przytoczonego przepisu, obowiązek przedstawienia lub wskazania dowodów dotyczy zarzutów naruszenia przepisów ustawy lub popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, a nie twierdzenia o tym, że naruszenia te lub przestępstwo wpłynęły na wynik wyborów.

Kolejne przepisy ustawy określają formy działań (w tym orzeczeń), jakie Sąd Najwyższy może podjąć w odniesieniu do protestów. I tak, art. 74 ustawy stanowi, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną w myśl art. 72 ust. 2 i 3 lub niespełniający warunków określonych w art. 73. Niedopuszczalne przy tym jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu (ust. 1). Tak samo Sąd Najwyższy orzeka w sprawie, co do której w ustawie przewiduje się możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej przed dniem głosowania (ust. 2). Jeżeli natomiast w proteście zarzucono popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy niezwłocznie zawiadamia o tym Prokuratora Generalnego. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w

składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym, stosując odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, i wydaje opinię w formie postanowienia w sprawie protestu (art. 75 ust. 1). Natomiast w przypadku przedstawienia w proteście zarzutów naruszenia przepisów ustawy lub popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy wydaje opinię co do ich zasadności, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów - także ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów ustawy miało wpływ na wynik wyborów (art. 75 ust. 1a ustawy). Z przedstawionej powyżej regulacji wynika, że art. 72 ust. 1 ustawy wskazuje materialne podstawy (powody) protestu, natomiast art. 72 ust. 2 i 3 oraz art. 73 określają warunki formalne, jakim środek ten powinien odpowiadać.

Należy zauważyć, że ustawa do materialnych podstaw protestu zalicza naruszenie ustawy lub popełnienie przestępstwa przeciwko wyborowi Prezydenta oraz wpływ tych naruszeń lub przestępstw na wynik wyborów. Różni ją to od ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej - art. 78 ust. 1 (jednolity tekst Dz.U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360 ze zm.) oraz od ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym - art. 33 ust. 1 (Dz.U. Nr 57, poz. 507 ze zm.), które materialne podstawy protestu ograniczają do dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia jej przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Nie wymieniają natomiast jako powodu protestu wpływu naruszeń przepisów lub popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom na ich wynik. Jeszcze inaczej kwestię tę normuje ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219 ze zm.), uznająca za powody protestu: 1) dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenie przepisów tej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art. 134 ust. 1).

Na gruncie ustawy (podobnie jak i innych wymienionych wyżej ustaw) tylko niespełnienie warunków formalnych może prowadzić do pozostawienia protestu bez dalszego biegu. Natomiast w przypadku braku zasadności zarzutów naruszenia przepisów ustawy lub zarzutów popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom Sąd Najwyższy ustala, że zarzuty protestu są niezasadne. Z kolei w przypadku, gdy zarzuty protestu okażą się zasadne, Sąd Najwyższy orzeka (wydaje opinię) w kwestii

zasadności twierdzenia wnoszącego protest, że naruszenie przepisów lub przestępstwo przeciwko wyborom miały wpływ na ich wynik. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z ustalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, przedstawienie zarzutów wykraczających poza określony ustawą przedmiot protestu stanowi naruszenie formalnego wymogu sformułowania zarzutów protestu, czego konsekwencją jest pozostawienie protestu bez dalszego biegu (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 13 października 2000 r., III SW 25/00; 25 października 2000 r., III SW 67/00; z 15 lipca 2010 r., III SW 53/10, a także dotyczące innych ustaw wyborczych postanowienia z: 24 czerwca 2003 r., III SW 69/03; 25 czerwca 2003 r., III SW 111/03; 15 listopada 2007 r., III SW 109/07 i 11 sierpnia 2009 r., III SW 14/09).

2. W ocenie Sądu Najwyższego, wnosząca protest zasadnie zarzuciła, że Państwowa Komisja Wyborcza naruszyła art. 29 ustawy, a także § 14 ust. 5 wykonującego ten przepis powołanego wcześniej rozporządzenia, w ten sposób, że w swoich wyjaśnieniach z 4 lipca 2010 r. w sprawie zaświadczeń o prawie do głosowania (ZPOW-603- 259/10) dopuściła do możliwości posługiwania się podczas głosowania zaświadczeniami, które nie odpowiadają urzędowemu wzorowi takiego zaświadczenia. Istotnie, jak wynika z treści wymienionych wyjaśnień, Państwowa Komisja Wyborcza zaakceptowała w nim wydawanie przez komisje obwodowe kart do głosowania wyborcom przedkładającym zaświadczenia niemające w górnym prawym rogu pieczęci urzędowej organu sporządzającego spis, lecz oznaczone pieczęcią imienną pracownika urzędu z podaniem nazwy organu. Tymczasem, zgodnie z załącznikiem nr 5 do rozporządzenia zaświadczenie o prawie do głosowania w dniu ponownego głosowania powinno posiadać pieczęć nagłkową organu sporządzającego wpis, natomiast oznaczenie go pieczęcią imienną pracownika urzędu z podaniem nazwy organu nie jest wymagane. Wobec tego Sąd Najwyższy nie może podzielić odmiennych stanowisk Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego.

3. Odnośnie do podstawy protestu polegającej na istnieniu wpływu naruszenia na wynik wyborów należy wskazać, że wnosząca protest nie twierdzi, że powyższe naruszenie miało taki wpływ, lecz że „mogło mieć wpływ na wynik wyborów”. Formuluje zatem tezę o hipotetycznym wpływie zarzucanego naruszenia przepisów ustawy na wynik wyborów, co ze względu na zawarte w art. 72 ust. 1 ustawy wymaganie wskazania realnego wpływu jako podstawy (powodu) protestu nie może podlegać ocenie Sądu Najwyższego. Należy bowiem uznać, że twierdzenie wnoszącego pro-

test, iż zarzucane naruszenie przepisów ustawy mogło mieć wpływ na wynik wyborów nie podlega ocenie Sądu Najwyższego (art. 75 ust. 1a w związku z art. 72 ust. 1 ustawy). Jednocześnie tego rodzaju wadliwość sformułowania podstaw protestu nie uzasadnia pozostawienia tego środka zaskarżenia bez dalszego biegu. Wymóg sformułowania zarzutów protestu zawarty w art. 73 ust. 3 ustawy, którego wadliwość powoduje pozostawienie protestu bez dalszego biegu, odnosi się bowiem jedynie do zarzutów naruszenia przepisów ustawy lub popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom (art. 75 ust. 1a ustawy). W rezultacie, ze względu na jednoznaczne brzmienie art. 75 ust. 1a ustawy, Sąd Najwyższy powinien ocenić, czy zarzucane naruszenie przepisów ustawy lub przestępstwo miały wpływ na wynik wyboru i wydać opinię wskazaną w tym przepisie. Wniosek taki znajduje dodatkowe potwierdzenie w przepisach pozostałych ustaw dotyczących wyborów i w ustawie o referendum, które także zobowiązują Sąd Najwyższy do dokonania takiej oceny, nawet gdy ustawy te, jak Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o referendum ogólnokrajowym, nie zaliczają wpływu na wynik wyborów do powodów protestu. Takie uregulowanie tej kwestii w ustawach wyborczych wskazuje na zamiar ustawodawcy poddania każdego naruszenia przepisów ustaw wyborczych (objętego zakresem przedmiotowym protestu) lub popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, ocenie Sądu Najwyższego z punktu widzenia wpływu tego rodzaju naruszeń prawa na wynik wyborów.

Odnosząc te uwagi do rozpatrywanego protestu należy uznać, że nie ma podstaw do oceny, że podniesione w nim naruszenie przepisów miało wpływ na wynik wyboru. Przede wszystkim fakt wstawienia lub niewstawienia pieczęci nagłówkowej organu sporządzającego spis w górnym lewym rogu zaświadczenia nie ma znaczenia dla łatwości kopiowania tego dokumentu. Inaczej mówiąc taka łatwość istniałaby także bez wydania wyjaśnień. Z tego względu stwierdzone wyżej naruszenie przepisów ustawy przez Państwową Komisję Wyborczą ma charakter naruszenia czysto formalnego. Poza tym, autorka protestu nie wskazuje na żaden przypadek wielokrotnego wykorzystywania w suponowany przez nią sposób zaświadczeń o prawie do głosowania. Także przytoczony przez nią dowód, w postaci publikacji reportera RMF nie potwierdza zajścia takiego zdarzenia, bowiem dotyczy prokurowanych przez autora zdarzeń przed dniem wyborów. Ponadto, jak wynika z tekstu tej publikacji, jego autor posługiwał się drukiem zaświadczenia o prawie do głosowania odpowiadającym wzorowi zawartemu w rozporządzeniu, a jego zarzuty odnosiły się do łatwości

falszowania tego dokumentu, a nie do dopuszczenia przez PKW do używania zaświadczeń nieopowiadających urzędowemu wzorowi. Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 50 ustawy, przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości, a wyborcę przedkładającego komisji zaświadczenie o prawie do głosowania dopuszcza się do głosowania po uprzednim wpisaniu go do spisu wyborców. Zaświadczenie o prawie do głosowania załącza się do spisu wyborców. Z kolei, stosownie do art. 51 ust. 1 ustawy, po wykonaniu czynności, o których mowa w art. 50, wyborca otrzymuje od komisji kartę do głosowania opatrzoną jej pieczęcią, co potwierdza własnym podpisem w przeznaczony na to rubryce spisu. Należy też zauważyć, że Państwowa Komisja Wyborcza w „wyjaśnieniach” zastrzegła, że obwodowa komisja wyborcza może wydać kartę do głosowania wyborcy przedstawiającemu zaświadczenie bez pieczęci nagłówkowej urzędu jedynie w przypadkach, gdy jego autentyczność nie budzi wątpliwości. W ocenie Sądu Najwyższego zarówno opisana wyżej procedura ustawowa, jak i wskazane zastrzeżenie zawarte w „wyjaśnieniach” PKW, stanowią dostateczne zabezpieczenie przed podrabianiem zaświadczeń w celu ich wielokrotnego wykorzystywania w głosowaniu, tym bardziej że podrabianie dokumentów wyborczych jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat trzech (art. 348 pkt 3 k.k.). Skoro zaś wnosząca protest nie wskazała, jak wyżej stwierdzono, żadnego przypadku wielokrotnego wykorzystywania zaświadczeń o prawie do głosowania, to należy uznać, że ustalone naruszenie przepisów ustawy nie miało wpływu na wynik wyboru.

4. Co do pozostałych zarzutów protestu, odnoszących się do braku numeracji zaświadczeń o prawie do głosowania, dowolności formy ich sporządzenia, braku zabezpieczeń przed kopiowaniem przy ogólnie dostępnej możliwości kopiowania, autorka protestu nie wskazuje przepisów w ustawie, które w ten sposób zostały naruszone, a Sąd Najwyższy na podstawie opisu przedstawionego w proteście takich naruszeń nie dostrzega. Natomiast twierdzenie wnoszącej protest, że wskazane okoliczności stanowią uzasadnione podstawy do domniemania, że część zaświadczeń została skopiowana i wielokrotnie wykorzystana może być traktowane jako zarzut popełnienia przestępstwa podrabiania dokumentów wyborczych określonego w art. 348 pkt 3 k.k. Zarzut ten jest jednak nieuzasadniony, skoro protestująca opiera go na domniemaniu, a nie na zaistniałych faktach.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 75 ust. 1 i ust. 1a postanowił jak w sentencji.

