

**Postanowienie z dnia 22 lipca 2010 r.**

**III SW 371/10**

**Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dopuszczające możliwość posługiwania się podczas głosowania zaświadczeniami o prawie do głosowania, które nie odpowiadają wzorowi urzędowemu, naruszyły 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.) w związku z § 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.).**

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 22 lipca 2010 r., na posiedzeniu niejawnym sprawy z protestu Mieczysława 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 wynik wyborów;

2) pozostałe zarzuty protestu nie są zasadne.

## Uzasadnienie

Mieczysław P. na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467) złożył protest wyborczy z powodu naruszenia przepisów tej ustawy, „w szczególności poprzez naruszenie przez Państwową Komisję Wyborczą treści przepisu art. 29 ustawy, a także § 14 ust. 5 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, w ten sposób, że w swoich wyjaśnieniach z dnia 4 lipca 2010 r. w sprawie zaświadczeń o prawie do głosowania (ZPOW-603-259/10), PKW dopuściła do możliwości posługiwania się podczas głosowania przedmiotowymi zaświadczeniami, które nie odpowiadają urzędowemu wzorowi takiego zaświadczenia”. Takie naruszenie przepisów - zdaniem protestującego - mogło mieć wpływ na wynik wyborów, bowiem umożliwiało wielokrotne głosowanie „pojedynczego obywatela”. W ocenie protestującego, rozważyć także należy, czy przy publikacji tych wyjaśnień, nie doszło do popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom. W uzasadnieniu protestu wywiedziono w szczególności, że w dniu 4 lipca 2010 r. Państwowa Komisja Wyborcza zamieściła na swojej stronie internetowej wyjaśnienie o 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 protestującego, udzielenie wyjaśnień o takiej treści, stoi w rażącej sprzeczności z art. 29 ustawy o wyborze Prezydenta RP, a także „§ 14 ust. 5 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”. Minister określił bowiem w rozporządzeniu urzędowy wzór zaświadczenia o prawie do głosowania w dniu ponownego głoso-

wania. We wzorze tym w lewym górnym rogu zaświadczenia powinna znajdować się urzędowa pieczęć organu sporządzającego spis wyborców. Niewątpliwie, „zamysłem ustawodawcy” przy takim określeniu wzoru zaświadczenia było zapewnienie wyborcom prawidłowego przebiegu przez uniemożliwienie wielokrotnego głosowania tej samej osobie, czy nawet grupom osób, a także uniemożliwienie fałszowania takich zaświadczeń przez różne osoby. Pomijając nawet intencje ustawodawcy, umożliwienie posługiwania się wyborcom zaświadczeniami nieodpowiadającymi urzędowemu wzorowi, zawsze - zdaniem protestującego - stanowi naruszenie przepisów ustawy i to w sposób, który mógł mieć wpływ na wynik wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła stanowisko, że zarzut protestu jest bezzasadny. Komisja zauważyła, że druki zaświadczeń o prawie do głosowania wydawanych przez poszczególne urzędy gmin mogły się różnić między sobą wyglądem, istotne natomiast było, aby zawierały wszystkie elementy określone we wzorze. Państwowa Komisja Wyborcza zajęła kwestionowane przez wnoszącego protest stanowisko z uwagi 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 wymaganie powołanego przez wnoszącego protest rozporządzenia. Praktyka drukowania nazwy organu w miejsce pieczęci nagłówkowej jest powszechnie stosowana przez organy administracji państwowej i samorządowej. Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że wnoszący protest nie wskazał, iż kwestionowane przez niego stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej miało wpływ na wynik wyborów. Nie przedstawił także dowodów ani nawet nie uprawdopodobnił, że wpływ taki mieć mogło.

Prokurator Generalny wniósł o wydanie postanowienia zawierającego opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne. Do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy - zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP - sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego i w ramach tego nadzoru Państwowa Komisja Wyborcza jest uprawniona do wydawania wiążących wytycznych i wyjaśnień w zakresie przeprowadzenia wyborów. Wydane „wyjaśnienie” było realizacją ustawowego obowiązku Państwowej Komisji Wyborczej w ramach obowiązującego prawa i

zmierzało do usprawnienia procedur wyborczych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, tego rodzaju działania nie można uznać za naruszenie prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP, Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców telewizyjnych i radiowych. „Wyjaśnienia”, o które chodzi w niniejszym prośbie, nie mogą być uznane za „wyjaśnienia” w rozumieniu tego przepisu (por. pkt 56 załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu pracy w przygotowaniu i przeprowadzeniu głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r., M.P. Nr 33, poz. 476 ze zm.). Mogą być one natomiast zakwalifikowane jako czynność w ramach sprawowania przez Państwową Komisję Wyborczą nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego, czyli czynność określona w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy. Państwowa Komisja Wyborcza mogła więc wydać tego rodzaju wyjaśnienia (leżało to w jej kompetencjach). Nie oznacza to jednak, że czynność ta była zgodna z prawem (jak twierdzi Prokurator Generalny). Konieczna w tym zakresie jest ocena, czy merytorycznie owe wyjaśnienia były zgodne z przepisami.

Według art. 29 ustawy o wyborze Prezydenta RP, minister właściwy do spraw administracji publicznej, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, określa w drodze rozporządzenia między innymi wzór oraz sposób wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania. Na podstawie tego upoważnienia oraz w jego granicach zostało wydane rozporządzenie 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.). Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia, na żądanie wyborcy zmieniającego miejsce pobytu przed dniem wyborów urząd gminy, który sporządził spis wyborców, wydaje zaświadczenie o prawie do głosowania w dniu ponownego głosowania. Wzór tego zaświadczenia stanowi załącznik nr 5 do rozporządzenia (§ 14 ust. 5).

Według tego załącznika, wzór zaświadczenia zawiera w lewym górnym rogu „pieczęć nagłówkową organu sporządzającego spis”, a na dole „podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego”. Przedmiotowe „wyjaśnienia” Państwowej Komisji Wyborczej są niezgodne z jednoznacznym brzmieniem przepisów, gdyż dopuszczały używanie zaświadczeń niezgodnych ze wskazanym wzorem, bo nieopatrzonych (w lewym górnym rogu) „pieczęcią nagłówkową organu sporządzającego spis”. Względy praktyczne (adaptacyjne) nie usprawiedliwiały odejścia od wyraźnej treści przepisów. Doszło więc do naruszenia ustawy przepisów o wyborze Prezydenta RP.

W ocenie Sądu Najwyższego, naruszenie przepisów miało charakter czysto formalny i nie miało wpływu na wynik wyborów. Państwowa Komisja Wyborcza w przedmiotowych „wyjaśnieniach” nie dopuściła do używania zaświadczeń o prawie do głosowania bez jakichkolwiek pieczęci identyfikujących organ uprawniony do ich wydawania. Zezwoliła na przyjmowanie przez obwodowe komisje wyborcze zaświadczeń bez „pieczęci nagłówkowej organu sporządzającego spis” (która powinna znajdować się lewym górnym rogu zaświadczenia), ale pod warunkiem, że zaświadczenie jest opatrzone „pieczęcią imienną pracownika urzędu z podaniem nazwy organu, np. z upoważnienia Prezydenta Miasta”, która to pieczęć nie jest wymagana we wzorze. Nadto, Państwowa Komisja Wyborcza wyraźnie zaznaczyła, że zaświadczenie nie może budzić wątpliwości, że jest to „zaświadczenie autentyczne”. Oznacza to, że Państwowa Komisja Wyborcza zezwoliła na używanie zaświadczeń niebudzących wątpliwości co do ich autentyczności, w których identyfikacja organu uprawnionego do ich wydawania następuje przez umieszczenie „pieczęci imiennej pracownika urzędu z podaniem nazwy organu, np. z upoważnienia Prezydenta Miasta”, a nie przez „pieczęć nagłówkową organu sporządzającego spis”. W tej sytuacji nie ma podstaw do hipotetycznego (spekulatywnego) wnioskowania, że w wyniku wydania przedmiotowych „wyjaśnień” umożliwiono wielokrotne głosowanie tej samej osobie, „czy nawet grupom osób”, a także umożliwiono „falszowanie takich zaświadczeń przez różne osoby”.

Wobec powyższego na podstawie art. 75 ust. 1 i 1a ustawy o wyborze Prezydenta RP orzeczono jak w punkcie 1 sentencji. W zakresie pozostałych zarzutów (popelnienie przestępstwa) protest jest bezzasadny, o czym orzeczono w punkcie 2 sentencji.

=====