

## POSTANOWIENIE

Dnia 20 lipca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Roman Kuczyński

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

po rozpoznaniu w dniu 20 lipca 2010 r. na posiedzeniu niejawnym  
sprawy z protestu K. S.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

postanawia:

**1 . wyrazić opinię, że zarzuty protestu naruszenia art. 4 i art. 6 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst : Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467) nie są zasadne,**

**2. w odniesieniu do pozostałych zarzutów pozostawić protest bez dalszego biegu.**

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 7 lipca 2010 r., K. S. wniosła protest wyborczy „z powodu naruszenia przepisów Konstytucji, ustaw, co miało wpływ na wynik wyborów”, wnosząc o stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na naruszenie zasady równości wynikającej z 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, zwana dalej ustawą). W ocenie wnoszącej protest

zasada ta, poza prawną równością każdego głosu oznacza także „równość faktyczną, czyli możliwość udziału w wyborach przez 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”.

Wnosząca protest wskazała także na naruszenie art. 6 ustawy przez złamanie zasady tajności wyborów w lokalu Obwodowej Komisji Wyborczej Nr [...], ponieważ konstrukcja przesłon na stołach do głosowania „umożliwiała wzajemną widoczność głosujących”, nie zainstalowano także „żadnych przegród za kotarami”, w lokalu nie było męza zaufania, ani informacji o składzie Komisji Wyborczej.

Ponadto w ocenie wnoszącej protest, Rada Ministrów naruszyła art. 228 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.), nie wprowadzając na terytorium powodziowym stanu klęski żywiołowej. Wnosząca protest wskazała, że „wprawdzie przepisy art. 228 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 2 i art. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej używają sformułowania o możliwości wprowadzenia, jednakże 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. (...) Nie wprowadzenie stanu klęski żywiołowej nastąpiło tylko ze względu na fakt, iż wówczas wybory prezydenckie musiałyby zostać odłożone, a mieszkańcy terenów powodziowych mieliby normalne możliwości uczestnictwa w nim i głosowania przeciw kandydatowi wspieranemu przez partię rządzącą. A zatem w imię wyboru danego kandydata na prezydenta, naruszono art. 228 Konstytucji RP”.

W odpowiedzi na protest, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że powódź, która w bieżącym roku dotknęła Polskę nastąpiła po zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 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 m. in. nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. W ocenie PKW, 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 PKW, 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 br. wyborów. W wyniku tych posiedzeń i informacji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej przez okręgowe komisje wyborcze, PKW sporządziła 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”. Ani w trakcie, ani po pierwszym, jak i ponownym głosowaniu, nie dotarły do PKW 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. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że zarzuty protestu są bezzasadne.

Odnosząc się do zarzutów wnoszącej protest, Okręgowa Komisja Wyborcza Nr [...] nie dopatrzyła się naruszenia zasad tajności głosowania przez Obwodową Komisję Wyborczą w [...], gdyż w lokalu zainstalowano osłony do głosowania, co mimo braku kabin zapewniało wyborcom tajność dokonywania wyboru. W lokalu wyborczym umieszczona była także informacja o Składzie Komisji Wyborczej. W ocenie OKW, zarzuty wnoszącej protest są bezzasadne.

Prokurator Generalny zajmując stanowisko wobec zarzutów protestu, wniósł o uznanie ich za bezzasadne, wskazując, że w proteście nie zarzucono popełnienia przestępstwa przeciwko wyborowi Prezydenta RP, natomiast zarzut naruszenia przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, przez niewprowadzenie - w związku z powodzią - stanu klęski żywiołowej, nie może stanowić podstawy protestu wyborczego, gdyż stanowi to wyjście poza przedmiot protestu. Za chybiony uznał także Prokurator Generalny zarzut naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta RP, powołując się w tym zakresie na stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, że stan wywołany powodzią nie miał w pierwszym głosowaniu istotnego, a w głosowaniu drugim - decydującym o ostatecznym wyniku wyborów - żadnego wpływu na frekwencje wyborcza, nie mógł zatem prowadzić do naruszenia zasady równości wyborów.

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 zwana dalej ustawą) 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 niniejszej ustawy lub dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo miało wpływ na wynik wyborów (art. 72 ust. 1 ustawy). Wnosząca protest nie wskazała na dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, zarzucając natomiast nie tylko naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ale także innych aktów prawnych – art. 228 ust. 1 Konstytucji RP -, oraz art. 2 i 4 ustawy z

dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.). W ocenie Sądu Najwyższego stanowi to wyjście poza przedmiot protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2000 r., III SW 15/00, III SW 25/00, oraz z dnia 19 października 2000 r., III SW 15/00, niepublikowane). Naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP 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 wskazany w proteście wyborczym zarzut naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wybory są równe; a 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 oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos, a powinna ona realizować się przez zapewnienie wyborcy oddania głosu w wyborach oraz umożliwienie wyborcom uczestnictwa w głosowaniu na takich samych zasadach. Materialna równość to jednakowa dla każdego wyborcy siła głosu. Oznacza to, że głos każdego wyborcy powinien przynosić taki sam skutek dla wyników wyborów. Wnosząca protest kwestionuje dotrzymanie zasady równości wyborów w znaczeniu formalnym, przy czym 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. Należy także wskazać, że 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 w zakresie postępowania dowodowego zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Zarzut pozbawienia wyborców prawa do udziału w wyborach na równych zasadach oparty został na tezie według której, wobec 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 pomija istotną okoliczność, podlegającą rozważeniu, 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 za organizację wyborów, to kwestia ta w ogóle nie została przez nią podjęta. Już z tego powodu nie można uznać stawianego zarzutu za uzasadniony (bez rozważenia czy miałby on wpływ na wynik wyborów). Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Państwową Komisję Wyborczą, w trakcie, ani po pierwszym, jak i ponownym głosowaniu, nie dotarły do PKW 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. Na marginesie PKW 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%.

Odnosząc się do zarzutu złamania zasady tajności wyborów, należy zauważyć, że zgodnie z art. 6 ustawy o wyborze Prezydenta wybory odbywają się w tajnym głosowaniu; w lokalu wyborczym muszą znajdować się miejsca zapewniające tajność głosowania; kartę do głosowania wrzuca się do opieczętowanej urny wyborczej. Przepis posługuje się więc zwrotem niedookreślonym, wskazując na konieczność znajdowania się w lokalu wyborczym „miejsca zapewniających tajność głosowania”. Istotne jest, aby miejsca

przeznaczone do głosowania spełniały określoną funkcję, tzn. zapewniały tajność głosowania. Nie muszą to więc w ogóle być specjalne kabiny, a wystarczające jest wyposażenie lokalu wyborczego w urządzenia pozwalające na tajne oddanie głosu. Warto przypomnieć, że nowelizacją ustawy dokonaną ustawą z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 488), słowa „pomieszczenia za osłoną” zawarte w art. 6 ustawy zastąpiono słowem „miejsca”. Zmiana ta jednoznacznie wskazuje, że aby zapewnić tajność głosowania nie jest obecnie potrzebne wyposażenie lokali wyborczych w specjalne pomieszczenia (kabiny), a w przypadku, gdy w lokalu są kabiny, nie muszą mieć one zasłon. Lokal Obwodowej Komisji Wyborczej był wyposażony w przesłony, wyborca mógł oddać głos w sposób zapewniający tajność głosowania, a subiektywne odczucia wnoszącej protest nie mają znaczenia prawnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., III SW 88/00, OSNPiUS 2001, nr 3 poz. 97).

Z powyższych względów orzeczono jak w postanowieniu.