

Sygn. akt III SW 122/10

POSTANOWIENIE

Dnia 20 lipca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Katarzyna Gonera

SSN Zbigniew Korzeniowski

po rozpoznaniu w dniu 20 lipca 2010 r.

sprawy z protestu P. W.

z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego
przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

postanawia:

- 1. wyrazić opinię, że zarzut protestu dotyczący 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 pozostałej części pozostawić protest bez dalszego biegu.**

Uzasadnienie

P. W. wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarzucając naruszenie „przepisów Konstytucji, ustaw, co miało wpływ na wynik wyborów”. Wskazując na powyższe domagał się stwierdzenia „nieważności wyboru prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Protestujący uzasadniał, że wybory prezydenckie (20 czerwca i 4 lipca) nastąpiły po okresie klęski żywiołowej (maj/czerwiec), która dotknęła – jak wynika z danych MSWiA – 2157 miejscowości z ponad 14 województw. Przy czym niektóre gminy jak np. W. zostały dotknięte powodzią dwukrotnie. Wielu mieszkańców straciło wówczas dobytek całego swojego życia, miejsca zamieszkania, pracy, dokumenty tożsamości.

P. W. podniósł, że „zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji 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. Równość zasad, to nie tylko prawna równość każdego głosu i jego oddania w samych wyborach, ale oznacza 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 faktycznie możliwości uczestnictwa w tej kampanii (brak miejsc zamieszkania, dostępu do mediów), mieli utrudnione możliwości fizycznego uczestnictwa w samych wyborach”.

Ponadto, protestujący twierdził, że Rada Ministrów naruszyła art. 228 ust. 1 Konstytucji oraz przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, nie wprowadzając na terytorium powodziowym stanu klęski żywiołowej. W ocenie protestującego „niewprowadzenie 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”.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że zarzuty przedmiotowego protestu są bezzasadne.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, „że powódź, która w bieżącym roku dotknęła Polskę nastąpiła po zarządzeniu wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ani ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467) nie zawierają przepisów regulujących tryb postępowania w przypadku wystąpienia zjawisk naturalnych utrudniających przeprowadzenie zarządzonych już wyborów. Z art. 228 ust. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika natomiast, że w czasie stanu nadzwyczajnego (w tym stanu klęski żywiołowej) oraz 90 dni po jego zakończeniu m.in. nie mogą być przeprowadzone wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. Należy przy tym zauważyć, że przesłanką dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie może być chęć przełożenia wyborów na okres późniejszy”.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła pogląd, że „władze samorządowe dokonały wszelkich starań w celu sprawnego przeprowadzenia głosowania na terenach popowodziowych, w tym również poprzez udzielenie pomocy w dotarciu wyborców do lokali wyborczych. W trakcie, ani zarówno po 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 Rzeczypospolitej Polskiej przy okazji wyborów na tych terenach”.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważyła, że „w wymienionej w proteście gminie W. frekwencja wyborcza w pierwszym głosowaniu wyniosła 40,28% i była niższa od frekwencji w pierwszym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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 wyrażenie opinii, że zarzuty protestu są bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z 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), przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej może być wniesiony protest z powodu naruszenia przepisów „niniejszej ustawy” albo z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo miało wpływ na wynik wyborów.

Podstawą protestu może być zatem zarzut naruszenia przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej a nie innej ustawy. Zarzut naruszenia przepisów innej ustawy, w tym ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.) nie może stanowić podstawy protestu. Zarzut naruszenia przepisów art. 2, 3 ust. 1 pkt 1 i 4 tej ustawy wnoszący protest powiązał z zarzutem naruszenia art. 228 ust. 1 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy z tych przepisów Konstytucji traktuje o możliwości wprowadzenia, między innymi, stanu klęski żywiołowej w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Stan klęski żywiołowej może wprowadzić na okres 30 dni Rada Ministrów (przedłużenie tego okresu należy do Sejmu) w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232 Konstytucji). W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzone – między innymi – wybory Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 228 ust. 7). Zarzuty protestu odnoszące się do niewprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie dotyczą w ogóle zgodności z prawem przeprowadzonego wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z całą pewnością nie mieszczą się one w podstawach protestu wyborczego określonych w art. 72 ust. ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wnoszący protest – w myśl art. 73 ust. 3 ustawy powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Wypełnienie tego wymagania nie może polegać na sformułowaniu dowolnych zarzutów. Zarzuty w rozumieniu tego przepisu to podstawy protestu czyli naruszenie przepisów określonych w art. 72 ust. 1 lub popełnienie przestępstwa, o którym jest mowa w tym przepisie, innymi słowy ustawowo określone przesłanki („powody” według treści art. 72 ust. 1) protestu. Niesformułowanie zarzutów, czyli niewypełnienie wymagania określonego w art. 73 ust. 3 ustawy może polegać nie tylko na wniesieniu protestu bez podania jakichkolwiek zarzutów ale też na sformułowaniu

zarzutów niemieszczących się w podstawach protestu określonych w art. 72 ust. 1. Zarzuty dotyczące innych ustaw niż ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, niedotyczące w ogóle sposobu przeprowadzenia wyborów nie są zarzutami w rozumieniu art. 73 ust. 3. Przedstawiona w proteście hipoteza co do tego, jak głosowaliby „mieszkańcy terenów powodziowych”, gdyby wybory nie zostały przeprowadzone w terminie wynikającym z art. 128 ust. 2 Konstytucji lecz później (w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej) również wykracza poza podstawy protestu. Analizowany protest w tej części, w której oparty jest na takich zarzutach podlegał zatem pozostawieniu bez dalszego biegu na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako niespełniający – w tej części – warunków określonych w art. 73 ust. 3.

Natomiast sformułowanie zarzutu naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada ustawowo określonym warunkom protestu i w tej części protest został rozpoznany. Okazał się on jednak niezasadny.

Przepis art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że wybory są równe; wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach. Przepis ten stanowi ustawową realizację konstytucyjnej zasady równości wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej ujętą – obok innych zasad (powszechności, bezpośredniości i tajności) - w art. 127 Konstytucji. Zasada równości wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ma wymiar prawny: formalny i materialny. W ujęciu formalnym oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos. W ujęciu materialnym zasada ta odnosi się do wagi każdego głosu: wybory są równe, gdy siła głosu każdego uczestnika jest taka sama. Takie stanowisko prezentowane jest w nauce prawa (por. W. Skrzydło; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz Zakamycze 2002*; B. Banaszak *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz C.H. Beck 2009*; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz pod redakcją L. Garlickiego Wydawnictwo Sejmowe 1999*; S. Gebethner „Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP” *Scholar 2000*). W piśmiennictwie zwraca się uwagę na to, że w wyborach Prezydenta ich równość nie stwarza problemów, gdyż nie występuje problem kształtowania okręgów wyborczych (obszar całego kraju i obwody utworzone za granicą tworzą w istocie jeden okręg) a każdemu wyborcy przysługuje jeden głos.

Zasadę równości wyborów można ponadto poddawać analizie w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. Chodzić może o zgłaszanie kandydatów a następnie równość szans kandydatów już zgłoszonych. Ten problem nie wymaga jednakże analizy w związku z rozpoznawanym protestem. Można co najwyżej zauważyć, że również w tym aspekcie chodzi o równość wyborów w sensie prawnym: takiego ukształtowania przepisów regulujących realizację praw wyborczych aby stało się zadość zasadzie równości.

Pogłębioną analizę równości wyborów przedstawiono w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych – wytycznych przyjętych w 2002 r. przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) działającą w ramach Rady Europy. W Kodeksie tym zwraca się uwagę, że równe prawo wyborcze obejmuje równość głosu, równą siłę głosu, co oznacza równomierne rozdzielenie mandatów między okręgi wyborcze a także równość możliwości (szans), która winna być zapewniona partiom politycznym i kandydatom a dotyczy ona – między innymi - dostępu do prywatnych mediów audiowizualnych dla potrzeb kampanii wyborczej.

Z przedstawionych poglądów i opinii wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że równość wyborów nie odnosi się do sytuacji faktycznych lecz ma wyłącznie wymiar prawny, co najwyżej obejmujący zapobieganie przez prawo sytuacjom prowadzącym do naruszenia lub nadużycia zasady równości. Równość wyborów nie może dotyczyć sytuacji faktycznych jeżeli nie mają one wymiaru prawnego. Różnorodne wydarzenia i sytuacje mogą powodować trudności w realizacji prawa wyborczego na takich samych zasadach przez wszystkich wyborców. Można wymienić przykładowo miejsce zamieszkania (bliższe lub dalsze od komisji wyborczej), dostępność nowoczesnych mediów, wiek wyborców i stan ich zdrowia, zaabsorbowanie problemami zawodowymi i osobistymi. Przykłady takich okoliczności można mnożyć. Można ująć wśród nich również sytuacje związane z pogodą (na przykład w dniu głosowania), nie tylko z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Wnoszący protest nie podał dowodów na to, by wyborcom dotkniętym powodzią nie zapewniono możliwości udziału w wyborach „poprzez możliwość uzyskania informacji dotyczącej miejsc, w których można głosować, możliwość fizycznego dotarcia do tych miejsc oraz uczestnictwa w kampanii

wyborczej”. Wnoszący protest nie twierdzi też, że sam był pozbawiony tych możliwości. Tak przedstawione zarzuty są zatem gołosłowne.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy wyraził opinię o niezasadności zarzutu protestu.