

Postanowienie z dnia 20 lipca 2010 r.

III SW 43/10

Równość 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.) odnosi się do aktu głosowania i nie oznacza zapewnienia wyborcom „równego udziału w kampanii wyborczej”.

Przewodniczący SSN Romualda Spyt (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Bogusław Cudowski, Zbigniew Myszka.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 20 lipca 2010 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy z protestu Macieja Z. z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

p o s t a n o w i ł:

1. wyrazić opinię, że zarzut protestu naruszenia art. 4 ustawy z dnia 27 września 2010 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 n i e

Maciej Z. wniósł na podstawie „art. 129 Konstytucji, art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2010 r. Nr 72, poz. 467)” protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej z powodu „naruszenia przepisów Konstytucji, ustaw, co miało wpływ na wynik wyborów” i wniósł o stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. W uzasadnieniu postawionych zarzutów podniesiono, że w dniu 20 czerwca i 4 lipca 2010 r. odbyły się wybory prezydenckie. Nastąpiły one po okresie klęski żywiołowej (maj/czerwiec), która dotknęła - jak wynika z danych Ministerstwa

Spraw Wewnętrznych i Administracji – 2.157 miejscowości w ponad 14 województwach. Niektóre gminy, jak np. Wilków, zostały dotknięte powodzią dwukrotnie, wielu mieszkańców straciło dobytek całego swojego życia, miejsca zamieszkania, pracy, dokumenty tożsamości.

Dalej wnoszący protest wywiódł, że 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. W myśl art. 4 ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 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 utrudnioną możliwość fizycznego uczestnictwa w samych wyborach.

Ponadto, 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 jednak 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. Wprawdzie przepisy art. 228 ust.1 Konstytucji RP, jak i art. 2 oraz 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej używają sformułowania o możliwości wprowadzenia tego stanu, jednakże, uwzględniając wykładnię celowościową przepisów, a także art. 3 ust.1 pkt.1 powyższej 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. Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej było zatem naruszeniem zarówno art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, jak i ustawy o stanie klęski żywiołowej. Niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej nastąpiło tylko ze względu na to, że wówczas wybory prezydenckie musiałyby zostać odłożone, a mieszkańcy terenów powodziowych mieliby normalne możliwości uczestnictwa w nich i głosowania przeciw kandy-

datowi wspieranemu przez partię rządzącą. Zatem w imię wyboru danego kandydata na prezydenta naruszono art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.

Na koniec wnoszący protest stwierdził, że wnosi protest w imię art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego oraz art. 32 o równości wobec prawa (czego obywateli pozbawiono), a także w imię zasady, iż bezprawie (niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej) nie może być podstawą prawnych rozwiązań.

W odpowiedzi na protest Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że powódź, która w bieżącym roku dotknęła Polskę nastąpiła po zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP 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 między innymi nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej, 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 Państwowej Komisji Wyborczej, 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 2010 r. wyborów. W wyniku tych posiedzeń i informacji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej przez okręgowe komisje wyborcze, sporządziła ona 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". Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że władze samorządowe podjęły wszelkie starania w celu sprawnego przeprowadzenia głosowania na terenach popowodziowych, w tym również poprzez udzielanie pomocy w dotarciu wyborców do lokali wyborczych. W trakcie wyborów ani 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 przy organizacji wyborów na tych terenach. Na marginesie Państwowa Komisja Wyborcza 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 Rzeczypospolitej 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%. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że zarzuty przedmiotowego protestu są bezzasadne.

Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie zarzutów protestu za bezzasadne, podniósł, że niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej w związku z powodzią nie może stanowić podstawy protestu. Ocena konieczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej należy do Rady Ministrów i nie podlega ocenie w postępowaniu wywołanym wniesieniem protestu. Natomiast z informacji Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że stan wywołany powodzią nie miał istotnego wpływu na frekwencję wyborczą w pierwszej turze głosowania oraz nie miał żadnego wpływu na frekwencję wyborczą w drugiej turze.

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) 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 ustawy o wyborze Prezy-

denta lub dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, jeżeli to naruszenie lub przestępstwo miało wpływ na wynik wyborów (art. 72 ust. 1 tej ustawy). W niniejszej sprawie wnoszący protest nie wskazał na dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, zarzucił natomiast nie tylko naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ale także innych aktów prawnych - Konstytucji RP, w tym art. 228 ust. 1 oraz ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.), w tym art. 2 i 4. Stanowi to wyjście poza przedmiot protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2000 r., III SW 15/00, LEX nr 533915). Naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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 zarzut naruszenia art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wybory są równe; 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 powinna realizować się przez zapewnienie wyborcom oddania jednakowej ilości głosów w wyborach oraz umożliwienie uczestnictwa w głosowaniu na takich samych zasadach. Materialna równość to jednakowa dla każdego wyborcy siła głosu. Oznacza to, że głos każdego wyborcy powinien przynosić tożsamy skutek dla wyników wyborów. Wnoszący protest kwestionuje dotrzymanie zasady równości wyborów w znaczeniu formalnym, przy czym nieuprawniony jest jego 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.

Jak wskazano wyżej, 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. 75 ust. 1 ustawy), zatem zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie postępowania dowodowego. Zarzut pozbawienia wyborców prawa do udziału w wyborach na równych zasadach skonstruowany został wedle następującej-

go wyvodu. Z powodu 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 wnoszącego 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 (o faktach na podstawie innych ustalonych faktów, przy wykorzystaniu zasad logicznego myślenia oraz doświadczenia życiowego) pomija istotną okoliczność, która musiałaby być rozważana, 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 wnoszącego protest, co zaś się tyczy działań organów odpowiedzialnych za organizację wyborów, to kwesta ta w ogóle nie została przez niego podjęta. Już z tego powodu nie można uznać stawianego zarzutu za uzasadniony (nie wnikając już w to, czy miałby on wpływ na wynik wyborów).

Z powyższych względów orzeczono jak w postanowieniu.

=====