

POSTANOWIENIE

Dnia 17 czerwca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z protestu T. O.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
przy udziale:

- 1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
- 2) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej Nr [...] w W.
- 3) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej Nr [...] w K.,
- 4) Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 czerwca 2015 r.,

postanawia:

**wyrazić opinię, że zarzut protestu jest uzasadniony oraz
przedstawić ocenę, że naruszenie przepisów Kodeksu
wyborczego nie miało wpływu na wynik wyborów.**

UZASADNIENIE

Wyborca T.O. wniósł w ustawowym terminie protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarzucając naruszenie art. 3, art. 26 § 2 oraz art. 31 Kodeksu wyborczego, dotyczących przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania, które miało wpływ na wynik wyborów.

Wnoszący protest wyborczy wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przeprowadzenie dowodu ze spisu wyborców Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w S. na okoliczność jednoczesnego ujęcia go w spisie wyborców w obwodzie nr [...] w S. oraz obwodzie nr [...] w W.;
- 3) przeprowadzenie dowodu ze spisu wyborców Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w W. na okoliczność jednoczesnego ujęcia go w spisie wyborców w obwodzie nr [...] w S. oraz obwodzie nr [...] w W.;
- 4) zażądanie od Miasta W. oświadczenia o wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 31 Kodeksu wyborczego, tj. o poinformowaniu Gminy S. o dopisaniu do spisu wyborców T. O. oraz przeprowadzenie dowodu z tego dokumentu na okoliczność ustalenia przyczyn nieskreślenia go ze spisu wyborców w obwodzie nr [...]w S.;
- 5) zażądanie od Gminy S. oświadczenia o przyczynach niewykonania obowiązku wynikającego z § 14 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców, tj. skreślenia T. O. ze spisu wyborców w obwodzie nr [...] w S. oraz przeprowadzenie dowodu z tego dokumentu na okoliczność ustalenia przyczyn nieskreślenia T. O. ze spisu wyborców w obwodzie nr [...] w S.;
- 6) zażądanie od Gminy S. dokumentacji wskazującej osoby, które nie zostały wykreślone ze spisu wyborców, za których sporządzenie była odpowiedzialna Gmina S. oraz przeprowadzenie dowodu z tej dokumentacji na okoliczność ustalenia skali naruszenia art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego;
- 7) zażądanie od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dokumentacji związanej z działaniem aplikacji Ż., z której pobierane są dane niezbędne do prowadzenia i aktualizacji rejestrów wyborców, a także sporządzenia spisów wyborców, oraz przeprowadzenie dowodu z tej dokumentacji na okoliczność ustalenia skali naruszeń art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego.

W uzasadnieniu protestu wyborczego T. O. podniósł, że Państwowa Komisja Wyborcza, w ramach sprawowania nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców (art. 160 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego), w związku z sygnałami docierającymi od komisarzy wyborczych i z delegatur Krajowego Biura Wyborczego, już w kwietniu 2015 r. informowała, że istnieje poważne ryzyko dla prawidłowego prowadzenia przez

gminy rejestrów wyborców, na podstawie których sporządzane są spisy wyborców. Powodem tego była wadliwość funkcjonowania wdrażanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych aplikacji Ż., z której pobierane są dane niezbędne do prowadzenia i aktualizacji rejestrów wyborców oraz sporządzenia spisów wyborców, a także problemy we współpracy z tą aplikacją programów wykorzystywanych przez gminy do sporządzania spisów wyborców. Zdaniem wnoszącego protest wyborczy, opinia PKW w zakresie funkcjonowania systemu teleinformatycznego służącego do sporządzenia spisu wyborców okazała się zasadna.

Wnoszący protest wyborczy podał, że 4 maja 2015 r., korzystając z platformy ePUAP, złożył wniosek o dopisanie go do spisu wyborców w miejscu, w którym aktualnie przebywał, tj. na terenie Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w W. W dniu 24 maja 2015 r., odwiedzając Obwodową Komisję Wyborczą nr [...] w S., stwierdził, że jest ujęty w tamtejszym spisie wyborców i tam oddał swój głos. Po powrocie do W., jeszcze przed zamknięciem lokali wyborczych stawiał się w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w W., gdzie również pobrał kartę do głosowania po podpisaniu się na spisie wyborców, do którego został dopisany, zgodnie z przepisami regulującymi tworzenie spisów wyborców.

Przedstawiając powyższy stan faktyczny, wnoszący protest wyborczy podniósł, że zgodnie ze statystykami zamieszczonymi na stronie PKW na dzień 22 maja 2015 r. liczba osób dopisanych do spisu wyborców wyniosła 219.461, zaś liczba wyborców, którym wydano zaświadczenia o prawie do głosowania – 251.242. Zgodnie z obwieszczeniem PKW z dnia 25 maja 2015 r. o wynikach wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, różnica między kandydatami wyniosła 518.316 głosów. Według wyliczeń wnoszącego protest, łączna liczba osób, które wybrały formę głosowania wymuszającą ich wykreślenie ze spisu wyborców w obwodach, w których są ujęci w rejestrze wyborców, wyniosła 527.548, a zatem była wyższa o 9.232 głosy od różnicy, jaka dzieliła wynik obu kandydatów.

Wnoszący protest podniósł, że brak dopełnienia przez właściwe organy obowiązku wykreślenia tych osób ze spisu wyborców, chociażby incydentalny, stanowi naruszenie art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego. Zdaniem wnoszącego protest wyborczy, Sąd Najwyższy powinien dokonać ustalenia, czy doszło do chociażby

jednego takiego przypadku, a następnie dążyć do określenia skali naruszeń prawa wyborczego polegających na nieprawidłowym sporządzeniu spisu wyborców. Jeżeli w toku postępowania dowodowego zostanie wykazane, że naruszenia konstytucyjnej zasady równości wyborów miały charakter powszechny, to mogło to mieć wpływ na wynik wyborów, ponieważ „wola niektórych obywateli była niewspółmiernie uwidoczniła kosztem innych obywateli, co stanowi jaskrawe naruszenie konstytucyjnej zasady równości oraz zasady demokratycznego państwa prawa”.

W ocenie wnoszącego protest wyborczy wymagane jest ustalenie, czy naruszenie art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego jest wynikiem zaniedbań organów samorządu terytorialnego, tj. Gminy S. lub/i Miasta W., czy też nieprawidłowości związanych z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego dostarczonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o stwierdzenie, że protest jest bezzasadny, a jednostkowy przypadek niewykreślenia wyborcy ze spisu wyborców w związku dopisaniem się przez niego w innym obwodzie głosowania nie miał wpływu na wynik wyborów. Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w proteście Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że nieuzasadnione jest założenie wnoszącego protest, że żaden wyborca nie został wykreślony ze spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania w związku ujęciem go w innym spisie wyborców lub wydaniem mu zaświadczenia o prawie do głosowania. Z analizy innych protestów wyborczych wynika, że dochodziło do takich wykreśleń, ponieważ inni wyborcy zarzucają, że w ponownym głosowaniu (w drugiej turze) nie byli ujęci w spisie wyborców właściwym dla miejsca zamieszkania, z uwagi na ujęcie ich w spisie wyborców w innym obwodzie głosowania przed pierwszym głosowaniem (w pierwszej turze), w tym także za granicą. Z informacji przekazanych przez okręgowe komisje wyborcze wynika, że według stanu na dzień 22 maja 2015 r. skreślonych ze spisu wyborców, w tym w związku z ujęciem w innym spisie wyborców, było 648.135 wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że nieprawdziwe jest założenie wnoszącego protest, jakoby łączna liczba osób, które wybrały formę głosowania wymuszającą ich wykreślenie ze spisu wyborców w obwodach, w których są ujęci w rejestrze wyborców, wynosiła 527.548, a zatem

była wyższa o 9.232 głosy od różnicy, jaka dzieliła wynik obu kandydatów. Nawet jeżeli liczba wyborców, którzy powinni zostać, zdaniem wnoszącego protest, skreśleni ze spisu wyborców, byłaby zgodna ze stanem faktycznym, jej wielkość nie świadczy o żadnych nieprawidłowościach w sporządzaniu spisu wyborców, a wskazana wyżej liczba osób skreślonych ze spisu, w konfrontacji z liczbą ustaloną przez wnoszącego protest, potwierdza, że spisy były sporządzane prawidłowo, a jednostkowy przypadek wnoszącego protest tego nie podważa. Wnoszący protest wyborczy nie przedstawił dowodu, ani nawet nie uprawdopodobnił, że przypadków takich było wiele, w liczbie tak dużej, że miało to wpływ na wynik wyborów.

Prokurator Generalny, zajmując stanowisko co do zasadności protestu wyborczego, wniósł o uznanie zarzutów protestu za zasadne, lecz bez wpływu na wynik wyborów. Wnoszący protest kwestionuje dochowanie zasady równości wyborów w znaczeniu formalnym przez stworzenie niektórym wyborcom możliwości oddania więcej niż jednego głosu. Niezrealizowanie zasady równości wyborów jest zaś konsekwencją naruszenia dwóch innych przepisów Kodeksu wyborczego, a mianowicie art. 26 § 2, który stanowi, że wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców, a także art. 31, w myśl którego o dopisaniu lub wpisaniu do spisu wyborców osób, o których mowa w art. 28, art. 29 § 1 i art. 30 § 1 i 3, niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały. Na podstawie zawiadomienia urząd gminy, do którego skierowano zawiadomienie, skreśla taką osobę ze spisu wyborców (§ 13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców; Dz.U. z 2015 r., poz. 5). Prokurator Generalny stwierdził, że chociaż w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia powołanych przepisów, to nie można przyjąć, że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przede wszystkim ze względu na to, że T. O. oddał swój głos tylko w jednym obwodzie głosowania. W proteście nie powołano żadnych dowodów na to, że miały miejsce inne sytuacje podobne do opisanej. Brak podstaw, aby domniemywać, że analogiczne błędy popełniły również inne organy sporządzające spisy wyborców.

Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej Nr [...] w W. wyjaśniła, że zgodnie z przepisami Rozdziału 5 Działu I ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks

wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) spis wyborców jest sporządzany i aktualizowany przez gminę. Wyborca, na swój pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w piątym dniu przed dniem wyborów, jest dopisywany do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania albo w której czasowo przebywa. Urząd gminy zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r., poz. 5) po rozpatrzeniu wniosku o dopisanie do spisu wyborców, o którym mowa w art. 28 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, przesyła stosowne zawiadomienie do urzędu gminy właściwej dla miejsca stałego zameldowania/pobytu wyborcy celem uwzględnienia w sporządzonym spisie wyborców. Zawiadomienia urzędy przesyłają przy zastosowaniu różnych form komunikacji, np. faksem, elektronicznie przez portal informacyjny administracji MSW-pia. Działania te mają na względzie art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców. Okręgowa Komisja Wyborcza Nr [...] w W. stwierdziła, że po uzyskaniu informacji z Urzędu m. W. – T. O. został w dniu 6 maja 2015 r. dopisany do spisu wyborców, na podstawie złożonego za pośrednictwem portalu ePUAP wniosku, w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr [...] w W. Po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego Urząd m. W. stwierdził, że nie udało się odnaleźć ani potwierdzenia nadania, ani odbioru zawiadomienia o dopisaniu do spisu wyborców T. O., które powinno być wysłane do Urzędu w S. Nieotrzymanie zawiadomienia przez Urząd w S. było powodem braku wykreślenia T. O. ze sporządzonego przez tamtejszy Urząd spisu wyborców. Zdaniem Okręgowej Komisji Wyborczej, w związku z przekazaną przez Urząd m. W. informacją można domniemywać, że wskazany przypadek był wynikiem niedopatrzenia, które doprowadziło do opisanego błędu. Nie można jednak zgodzić się ze stwierdzeniem wnoszącego protest, że w przedstawionym przypadku niewłaściwie działała aplikacja Ź. udostępniona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, służąca aktualizacji rejestru PESEL.

Zastępca Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej nr [...] w K. potwierdził, że wyborca T. O. był ujęty w spisie wyborców właściwym dla obvodu głosowania nr [...] na obszarze Gminy S. podczas pierwszego i ponownego

głosowania w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2015 r. i 24 maja 2015 r. Umieszczenie T. O. w spisie wyborców w obwodzie głosowania nr 20 wynikało z wpisania go z urzędu do rejestru wyborców w związku z zameldowaniem na pobyt stały na obszarze Gminy S.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty protestu są zasadne.

Zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Zgodnie z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Wnoszący protest zarzucił, że 24 maja 2015 r., w dniu ponownego głosowania w wyborach Prezydenta RP, doszło – w odniesieniu do jego osoby – do naruszenia art. 3, art. 26 § 2 oraz art. 31 Kodeksu wyborczego, dotyczących przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania. Zgodnie z tymi przepisami, w tych samych wyborach głosować można tylko jeden raz (art. 3 Kodeksu wyborczego). Osoby, którym przysługuje prawo wybierania, wpisuje się do spisu wyborców (art. 26 § 1), przy czym wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców (art. 26 § 2). Wyborca, na swój pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów, jest dopisywany do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy: 1) właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania albo 2) w której czasowo przebywa (art. 28 § 1). O dopisaniu lub wpisaniu do spisu wyborców osób, o których mowa m.in. w art. 28, niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na miejsce ich stałego zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały (art. 31). Wyborca zmieniający miejsce pobytu przed

dniem wyborów otrzymuje na wniosek zgłoszony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej, przed sporządzeniem spisu wyborców – na podstawie rejestru wyborców, a po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców, zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów (art. 32 § 2). Zaświadczenie to wydaje urząd gminy (art. 32 § 2).

Wnoszący protest wyborczy, na stałe zameldowany w S., na swój wniosek został dopisany do spisu wyborców na terenie Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w W., jednakże jednocześnie – wbrew obowiązкови prawnemu – nie został wykreślony ze spisu wyborców w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w S., co pozwalało w trakcie ponownego głosowania (w drugiej turze wyborów Prezydenta RP) na oddanie przez niego w tym samym głosowaniu dwóch głosów, chociaż w tych samych wyborach można głosować tylko raz. T. O. ujawnił fakt wpisania go do spisu wyborców w dwóch obwodach głosowania – w W. i S., co nie powinno mieć miejsca.

Opisane przez wnoszącego protest nieprawidłowości, choćby incydentalne, stanowią niewątpliwie naruszenie art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego. Nieprawidłowości te mogą być wynikiem niedopełnienia obowiązków przez organy samorządu terytorialnego lub wadliwości funkcjonowania systemu teleinformatycznego, za pomocą którego urzędy gmin informują się nawzajem o dopisaniu wyborcy do spisu wyborców w jednym miejscu po to, aby został on wykreślony ze spisu wyborców w innym miejscu. W ramach postępowania wszczętego w wyniku wniesienia protestu wyborczego przyczyn tego stanu rzeczy nie da się stanowczo ustalić ze względu na krótki (30-dniowy) termin stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta RP przez Sąd Najwyższy (art. 324 § 2 Kodeksu wyborczego). Poszukiwanie przyczyn niewykreślenia wnoszącego protest ze spisu wyborców w obwodzie głosowania nr [...] w S., mimo dopisania go do spisu wyborców w obwodzie głosowania nr [...] W., jest w obecnym postępowaniu zbędne. Naruszenie art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego jest oczywiste, co przyznała Przewodnicząca Okręgowej Komisji Wyborczej nr [...] w W. oraz Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr [...] w K.

Dając wiarę twierdzeniem wnoszącego protest co do wpisania go do spisu wyborców w dwóch różnych obwodach głosowania, należy przyjąć, że doszło do

naruszenia art. 26 § 2 w związku z art. 31, a przez także art. 3 Kodeksu wyborczego. Z art. 3 Kodeksu wynika zasada równych praw wyborczych, zgodnie z którą w tych samych wyborach głosować można tylko jeden raz. Słusznie wnoszący protest kwestionuje dochowanie zasady równości w znaczeniu formalnym przez stworzenie mu jako wyborcy możliwości oddania więcej niż jednego głosu w tych samych wyborach w związku z wpisaniem go do więcej niż jednego spisu wyborców.

W związku z przyjęciem, że twierdzenia wyborcy wnoszącego protest są wiarygodne, Sąd Najwyższy nie prowadził postępowania dowodowego w kierunku sugerowanym w proteście. Postępowanie toczące się w wyniku wniesienia indywidualnego protestu przeciwko wyborowi prezydenta RP nie służy poszukiwaniu i ustalaniu wszelkich możliwych nieprawidłowości, jakie mogły się pojawić w toku wyborów (podczas głosowania, liczenia głosów i ustalania wyników głosowania).

Ustalenie przez Sąd Najwyższy „skali naruszeń prawa wyborczego polegających na nieprawidłowym sporządzeniu spisu wyborców” jest również niemożliwe bez przedstawienia przez wnoszącego protest konkretnych, podlegających weryfikacji, faktów takich naruszeń. Bez powołania tych faktów (i zgłoszenia dowodów) przypuszczenie, że sytuacji podobnych do opisanej przez wnoszącego protest było więcej, jest tylko spekulacją.

Równocześnie wnoszący protest nie wykazał, że opisane w jego proteście naruszenie art. 26 § 2 Kodeksu wyborczego „miało wpływ na wynik wyborów Prezydenta RP”. Przede wszystkim ze względu na to, że wnoszący protest nie twierdzi, iż oddał głosy w obydwu obwodach głosowania, a jedynie, że był umieszczony w dwóch spisach wyborców. Ponadto ze względu na to, że nie ma podstaw, aby domniemywać (przypuszczać), że analogiczne błędy popełniły inne organy samorządu terytorialnego sporządzające spisy wyborców.

Na podstawie art. 323 § 2 Kodeksu wyborczego wyrażono więc opinię, że zarzut protestu jest zasadny, ale pozostawał bez wpływu na ważność wyborów.