

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawach z protestów wyborczych E. M. S. i innych
przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.

- 1. pozostawia bez dalszego biegu protesty wniesione przez K. T., M. P., B. R.-I., S. C., A. E. K., J. A. M., M. Z.-S., D. P., K. T. i P. B.;**
- 2. wyraża opinię, że zarzuty protestu E.S. i innych są niezasadne.**

UZASADNIENIE

W dniach 14 – 16 lipca 2020 r. do Sądu Najwyższego wniesiono 176 protestów wyborczych przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które dotyczyły głosowania za granicą i w których podniesiono identyczny zarzut naruszenia przepisów dotyczących głosowania w postaci art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020, poz. 979, dalej: u.wyb.2020). Protestujący wskazywali, że mimo zgłoszonego zamiaru głosowania korespondencyjnego, nie otrzymali pakietu wyborczego umożliwiającego oddanie głosu. W uzasadnieniu swojego stanowiska protestujący wyjaśniali, że chociaż ich zarzut odnosi się wprost do naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, to przepis ten należy odczytywać, jako „dotyczący głosowania” w rozumieniu art. 82 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684, dalej: k.wyb.). Wyjaśniali w ten sposób, że wnoszony protest odnosi się do wskazanej w Kodeksie wyborczym podstawy protestu wyborczego, a tym samym powinien podlegać rozpoznaniu.

W odpowiedzi na tak ujęte zarzuty Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) wyjaśniła, że działając na podstawie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, konsul, nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, był zobowiązany wysłać pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Wskazany przepis umożliwiał konsulowi przekazywanie pakietów wyborczych również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie dawał rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawianymi przez właściwych konsulów, zarówno przed pierwszą, jak i drugą turą wyborów wysłano pakiety wyborcze zgłoszonym wyborcom. W tej sytuacji nie doszło do naruszenia prawa wyborczego. W piśmie PKW podkreślano przy tym, że nawet gdyby uznać zarzut protestów za zasadny, to i tak ewentualne naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów z uwagi na różnicę głosów między kandydatami w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. PKW wyjaśniała, że różnica między liczbą wyborców, do których wysłano pakiety wyborcze w kraju i za granicą (704 111), a liczbą otrzymanych przez obwodowe komisje wyborcze kopert zwrotnych (614 631) wyniosła 89 480. Gdyby przyjąć – jak podkreślała PKW – że wszystkie przypadki nieotrzymania przez obwodowe komisje wyborcze kopert zwrotnych wynikały z nieotrzymania przez wyborców pakietów wyborczych, a wszyscy ci wyborcy zamierzali głosować na kandydata, który otrzymał w ponownym

głosowaniu mniejszą liczbę głosów, to i tak nie spowodowałoby to zmiany wyniku wyborów.

Odnosząc się do zarzutów, Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Zdaniem Prokuratora Generalnego tylko przepisy regulujące formalne procedury mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi można zakwalifikować jako przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Z treści art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. wynika, że chodzi w nim o naruszenia przepisów, których dopuścił się właściwy organ wyborczy. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 2 i 3 u.wyb.2020 to konsul jest podmiotem odpowiedzialnym za przesłanie wyborcy głosującemu korespondencyjnie za granicą pakietu wyborczego albo przekazanie go w urzędzie konsularnym. Konsul nie jest jednak organem wyborczym, a zatem zarzut dotyczący podejmowanych przez niego działań nie odnosi się do naruszenia przepisów przez właściwy organ wyborczy.

Postanowieniem z dnia 31 lipca 2020 r. Sąd Najwyższy postanowił o połączeniu z niniejszą sprawą, celem rozpoznania i rozstrzygnięcia, sprawy o sygn. sygn. akt I NSW: 118/20, 121/20, 124/20, 126/20, 150/20, 151/20, 156/20, 168/20, 175/20, 177/20, 178/20, 201/20, 203/20, 206/20, 207/20, 209/20, 210/20, 213/20, 230/20, 235/20, 236/20, 241/20, 247/20, 248/20, 250/20, 251/20, 287/20, 288/20, 359/20, 362/20, 365/20, 377/20, 392/20, 477/20, 464/20, 470/20, 528/20, 556/20, 565/20, 600/20, 602/20, 624/20, 635/20, 647/20, 665/20, 685/20, 704/20, 770/20, 775/20, 780/20, 783/20, 792/20, 799/20, 843/20, 849/20, 880/20, 887/20, 911/20, 991/20, 997/20, 998/20, 1005/20, 1007/20, 1009/20, 1012/20, 1013/20, 1019/20, 1022/20, 1026/20, 1029/20, 1031/20, 1044/20, 1048/20, 1051/20, 1052/20, 1058/20, 1062/20, 1066/20, 1070/20, 1071/20, 1076/20, 1078/20, 1079/20, 1080/20, 1081/20, 1085/20, 1087/20, 1093/20, 1096/20, 1144/20, 1153/20, 1154/20, 1182/20, 1230/20, 1235/20, 1238/20, 1249/20, 1316/20, 1386/20, 1397/20, 1428/20, 1502/20, 1639/20, 1648/20, 1659/20, 1680/20, 1780/20, 1856/20, 1876/20, 1881/20, 1884/20, 1898/20, 1911/20, 1920/20, 1923/20, 1927/20, 1938/20, 1951/20, 1983/20, 1989/20, 2001/20, 2011/20, 2019/20, 2140/20, 2166/20, 2396/20, 2722/20, 2727/20, 2739/20, 2742/20, 2743/20, 2745/20, 2749/20, 2760/20, 2761/20, 2762/20, 2765/20, 2769/20,

2770/20, 2772/20, 2805/20, 2813/20, 2824/20, 2827/20, 2830/20, 2831/20, 2834/20, 3101/20, 3104/20, 3310/20, 3361/20, 3502/20, 3686/20, 3699/20, 3741/20, 3745/20, 3754/20, 3767/20, 3852/20, 4088/20, 4406/20, 4455/20, 4596/20, 4683/20, 4990/20, 5024/20, 5411/20, 5482/20, 5494/20, 5500/20, 5566/20, 5670/20, 5726/20 i 5904/20 z uwagi na tożsamość podniesionych w nich zarzutów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Protest przeciwko ważności wyborów prezydenckich ma podstawy konstytucyjne. 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. Zasady te określono w art. 82 i art. 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684, dalej: k.wyb.) oraz – w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – w przepisach szczególnych art. 321-323 k.wyb.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., 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 dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Postępowanie w sprawie protestu wyborczego ma na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych. Ustawowo określone warunki wniesienia protestu nie są przy tym przykładowym wyliczeniem, które – stosownie do sytuacji – może być następnie uzupełniane o kolejne podstawy, ale determinuje ono w sposób wiążący granice przyznanego wyborcy

prawa zgłoszenia protestu. Dlatego art. 82 § 1 k.wyb. wiąże w ścisły sposób granice właściwości środka zaskarżenia jakim jest protest wyborczy, z udziałem wyborcy w głosowaniu, z ustaleniem wyników głosowania lub z ustalaniem wyników wyborów (zob. m.in. postanowienie z 27 lipca 2020 r. I NSW 219/20). Nie ma przy tym podstaw, aby włączać w zakres możliwych podstaw protestu wyborczego te okoliczności, które miałyby dotyczyć nie tyle samego procesu wybierania danej osoby, co raczej tego, czy w ogóle taki proces mógłby się odbyć oraz tego kiedy – ewentualnie – powinien mieć miejsce.

2. Protesty wyborcze wniesione przez K.T., M.P., B.R-I., S.C., A.E.K., J.A.M., M.Z-S., D.P., K.T. i P.B. należało pozostawić bez dalszego biegu.

Wnoszący protest twierdzili, że nie doręczono im pakietów wyborczych przed głosowaniem w wyborach prezydenckich, wskutek czego nie mogli wziąć w nich udziału i w ten sposób zostali pozbawieni praw wyborczych. Te tożsamo ujmowane zarzuty nawiązują – w każdym ze wskazanych protestów – należy uznać za gołosłowne bowiem powołują się na okoliczności faktyczne, które nie zostały odpowiednio uprawdopodobnione. Twierdzenia wnoszących protesty nawiązują do okoliczności faktycznych, na podstawie których sformułowano następnie zarzut naruszenia przepisów ustawy. Nie zostały one jednak poparte dowodem potwierdzającym, że autorzy tych protestów dopełnili ustawowych wymogów zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego. Samo oświadczenie, że – w każdym z rozpatrywanych wypadków – takie skuteczne zgłoszenie nastąpiło, nie jest wystarczające, biorąc pod uwagę konieczność dopełnienia w tym celu kryteriów wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 3 ust. 3-5 u.wyb.2020.

Dowodem w sprawie z protestu wyborczego powinien być środek umożliwiający stwierdzenie, że konkretne zdarzenia, na które powołano się w proteście miały faktycznie miejsce. Ciężar wykazania tych okoliczności spoczywa na osobie wnoszącej protest. Wobec braku dołączenia do protestu jakichkolwiek materiałów lub kopii dokumentów nie jest możliwe stwierdzenie, czy protestujący faktycznie widnieli w spisie wyborców w obwodzie głosowania utworzonym za granicą i czy skutecznie zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego. Uniemożliwia to weryfikację okoliczności, których ewentualne stwierdzenie jest

niezbędne dla dokonania oceny sformułowanego na ich podstawie naruszenia przepisów ustawy.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 322 § 1 w zw. z art. 321 § 3 k.wyb., Sąd Najwyższy postanowił jak w pkt 1 sentencji.

3. Protesty wyborcze wniesione przez E.M.S. i innych skarżących zostały zaopatrzone w potwierdzenia złożenia przez te osoby wniosków o wpisanie do spisu wyborców za granicą oraz zamiaru głosowania korespondencyjnego. Do niektórych protestów dołączano także różnej treści materiały wskazujące na prowadzenie korespondencji z konsulem bądź przedstawicielem służb konsularnych. Niekiedy uzupełniano je o wydruki materiałów przekazywanych obywatelom polskim przebywającym za granicą, w których informowano te osoby o procedurze głosowania korespondencyjnego oraz działaniach, jakie należy podjąć, aby ważne oddać głos w tej formie.

Jak już wskazano, wszystkie rozpoznawane łącznie protesty zawierały zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 w sytuacji, w której skarżący dokonali uprzednio zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego w myśl art. 3 u.wyb.2020. W znacznej większości rozpoznawanych protestów nie tylko tak ujmowany zarzut, ale także jego uzasadnienie, formułowane były w identyczny sposób. Niekiedy nawet bez dokonywania, przez wnoszącego protest, niezbędnych zmian redakcyjnych przedkładanego wzoru pisma. Odnosząc się do sygnalizowanych w ten sposób naruszeń prawa istotne jest nawiązanie do treści przywoływanego w protestach art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Zgodnie z tym przepisem, konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, z zastrzeżeniem ust. 3, pocztą nierejestrowaną. Konsul może przekazać pakiet wyborczy również w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie daje rękojmi należytego wykonania usługi przesyłki nierejestrowanej. Zastrzeżenie, do którego nawiązano w treści cytowanego unormowania dotyczy sytuacji, w której wyborca zadeklarował zamiar samodzielnego odebrania pakietu wyborczego w urzędzie konsularnym (art. 6 ust. 3 u.wyb.2020).

Cytowany art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nakłada na konsula konkretny obowiązek prawny („wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców”), wyznacza termin jego realizacji („nie później niż 6 dni przed dniem wyborów”) oraz określa formę, w jakiej powinno to nastąpić („pocztą nierejestrowaną”). Przewiduje przy tym, że – stosownie do sytuacji – konsul może zdecydować o innej niż wskazana formie przekazania pakietu wyborczego. Ustawodawca założył w ten sposób, że – co do zasady – podjęcie przez konsula działań, o których mowa w art. 6 ust. 2 zd. 1 u.wyb.2020 powinno umożliwić terminowe przekazanie przesyłki zawierającej pakiet wyborczy, a ewentualne zastrzeżenia co do jej należytego wykonania przez miejscowego operatora wykonującego usługi pocztowe lub przewozowe mogą skutkować odstępniem od tej typowej formy działania. Nie daje to jednak podstaw do takiej wykładni przywołanego przepisu, która nakazywałby konsulowi dokonywanie każdorazowo szczegółowej weryfikacji sposobu funkcjonowania konkretnego podmiotu świadczącego usługi pocztowe lub przewozowe. W ten sposób zakres przewidzianego prawem działania konsula odnosić należy do czynności stanowiących realizację treści normatywnej art. 6 ust. 2 zd. 1 u.wyb. 2020 i w tym kontekście można – ewentualnie – rozpatrywać zarzut naruszenia prawa.

Poczyniona analiza podstaw normatywnych wszystkich rozpoznawanych protestów wyborczych prowadzi do wniosku, że formułowany w nich zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 należało uznać za niezasadny. Skarżący opierali swoją argumentację na dosyć prostym założeniu, w myśl którego ujawniony fakt zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, w powiązaniu z brakiem otrzymania pakietu wyborczego przed dniem głosowania, oznaczać ma naruszenie prawa przez konsula. Przytaczany w tym kontekście art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nie daje jednak żadnych podstaw do formułowania tego rodzaju zarzutu. Przepis ten – co wskazano – nakłada na konsula obowiązek wysłania pakietu wyborczego do konkretnej grupy wyborców. Zrealizowanie tego obowiązku w terminie i w formie przewidzianej w art. 6 ust. 2 zd. 1 u.wyb.2020 wyklucza możliwość zasadnego stawiania zarzutu naruszenia tego przepisu. Sam brak możliwości oddania głosu z uwagi na nieotrzymanie pakietu wyborczego nie może być zatem – w prosty

sposób – odnoszony do tej sfery działań, które podmiot ten miał podjąć na podstawie art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

4. Poczyniona w niniejszym postępowaniu analiza stanowisk przedstawianych przez odpowiednich konsulów wskazuje jednoznacznie, że we wszystkich państwach, z których zgłaszano protesty wyborcze zawierające zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, pakiety zostały przekazane miejscowemu operatorowi wykonującemu usługi pocztowe w przewidzianym na to terminie ustawowym oraz z zachowaniem właściwej formy.

Pakiety przekazywano do wysłania w podobnym momencie, najczęściej 18 bądź 19 czerwca 2020 r. w odniesieniu do I tury głosowania oraz 2 bądź 3 lipca 2020 r. w wypadku II tury (Stany Zjednoczone, Kanada, Islandia, Irlandia, Hiszpania, Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Szwajcaria, Włochy, Norwegia, Tajlandia). Niekiedy, w odniesieniu do II tury głosowania następowało to już 1 lipca (Portugalia, Szkocja, Indonezja), w Wielkiej Brytanii także 4 lipca 2020 r. Pakiety były wysyłane najczęściej pocztą nierejestrowaną przyspieszoną (ekspresową), w niektórych państwach decydowano się na wykorzystanie wyższego standardu usługi pocztowej w postaci rejestrowanej (Szkocja, Irlandia). Uwzględniając informacje przekazane Sądowi Najwyższemu w niniejszym postępowaniu nie można stwierdzić, aby sygnalizowanym w protestach przypadkom nedoręczenia pakietów wyborczych towarzyszyło uprzednie naruszenie przez konsulów obowiązków określonych art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

Należy w tym miejscu zauważyć, że stawiany w protestach zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 odnosił się do sytuacji faktycznej, w której brak uzyskania pakietu wyborczego wynikał z wadliwych działań podejmowanych przez samych skarżących. Dotyczy to 19 protestów, w których – jak sygnalizowali konsulowie – wysłane pakiety wyborcze były zwracane do placówek dyplomatycznych z adnotacją o braku możliwości odnalezienia adresata (Berlin, Kolonia, Oslo, Rzym, Kopenhaga, Sztokholm), bądź też skarżący nie byli dopisani do spisu wyborców (Kolonia, Dublin).

W niektórych wypadkach brak możliwości uzyskania pakietu wyborczego wiązał się z jego nieodebraniem mimo wcześniejszego zgłoszenia takiego zamiaru

(Lyon) czy też indywidualną sytuacją skarżących, którzy bądź zaplanowali powrót do Polski z miejsca, w którym uprzednio zgłaszali zamiar głosowania korespondencyjnego (Mediolan, Bangkok) bądź z przyczyn obiektywnych nie mogli odbyć podróży do miejsca zgłoszenia (Sudan).

Okoliczności opisane w odniesieniu do 5 protestów wskazywały, że skarżący zarzucali naruszenie art. 6 ust. 2 u.wyb. 2020 mimo, że otrzymali pakiet wyborczy przed dniem głosowania (Edynburg, Los Angeles, Cartagena, Manchester). W wypadku 2 innych protestów, z dołączonych kopii dokumentów wynika, że skarżący otrzymali pakiet już po dniu głosowania.

Sąd Najwyższy rozpoznawał połączone w niniejszym postępowaniu protesty wyborcze wyłącznie w granicach stawianego w nich zarzutu naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Z uwagi na to, że nie stwierdził – w tym zakresie – okoliczności wskazujących na niedopełnienie przez konsulów obowiązków określonych w tym przepisie. Należy jednocześnie podkreślić, że brak jest podstaw do obarczania konsulów odpowiedzialnością za nieterminowe dostarczenie przesyłek pocztowych. Żaden ze skarżących nie uprawdopodobnił, że konsul mógł przewidzieć, że pakiet wyborczy nie zostanie im doręczony w terminie umożliwiającym skuteczne oddanie głosu, a tylko wówczas potencjalnie mogłaby się aktualizować uznaniowa kompetencja konsula przewidziana w art. 6 ust. 2 zd. 2 u.wyb.2020 (wysłanie pakietu wyborczego w inny sposób).

Uwzględniając poczynione ustalenia, a przede wszystkim odnosząc się do podnoszonego w niniejszym postępowaniu naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. należało wyrazić opinię, że zarzuty formułowane w rozpoznawanych protestach były niezasadne.

Z tego względu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 postanowił, jak w pkt 2 sentencji postanowienia.