

POSTANOWIENIE

Dnia 9 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu B. A.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 stycznia 2024 r.

wyraża opinię, że protest nie jest zasadny.

UZASADNIENIE

W dniu 20 października 2023 r. B. A. wniósł do Konsulatu Generalnego RP w M. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.

Wnoszący protest wyjaśnił, że odmówiono mu możliwości udziału w wyborach w trybie głosowania korespondencyjnego, pomimo jego hospitalizacji w Wielkiej Brytanii. Z protestu wynika, że ograniczenie ruchowe winno być utożsamiane z niepełnosprawnością, a osoby niepełnosprawne przebywające

poza granicami RP powinny mieć zagwarantowane prawo do głosowania korespondencyjnego.

Wnoszący protest dołączył do niego dokumentację medyczną, korespondencję z Konsulatem Generalnym RP w M. z 25 września 2023 r., korespondencję z Krajowym Biurem Wyborczym z 5 października 2023 r. oraz pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 października 2023 r., który dodatkowo wyraził stanowisko w sprawie w piśmie do Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2023 r.

W piśmie z 19 grudnia 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że wielokrotnie wskazywał na potrzebę usunięcia ograniczeń i barier, jakie mogą napotkać obywatele, którzy mają zamiar uczestniczyć w głosowaniu, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania wszystkich konstytucyjnych zasad prawa wyborczego oraz postulował wprowadzenie tzw. alternatywnych procedur głosowania umożliwiających oddanie głosu poza lokalem wyborczym. W następstwie realizacji jego postulatów, od 2011 roku wyborcy niepełnosprawni oraz wszyscy wyborcy przebywający poza granicami kraju mogli oddawać głos korespondencyjnie, zaś w latach 2013-2014 prowadzono dalsze prace legislacyjne, w wyniku których wszyscy wyborcy w kraju i poza granicami uzyskali możliwość głosowania korespondencyjnego. Krytycznie ocenił w związku z tym zmiany prawa wyborczego wprowadzone na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130), które doprowadziły do znacznego ograniczenia procedury głosowania korespondencyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że prawo do oddania głosu korespondencyjnego jest ustawowym uprawnieniem, a więc – zgodnie z art. 32 Konstytucji RP – znajduje tu zastosowanie zasada równości wobec prawa. Wszelkie różnicowania obywateli w tym zakresie powinny zatem posiadać racjonalne uzasadnienie w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych oraz pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokurator Generalny wniesli o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest jest formalnie dopuszczalny, ale nie jest zasadny.

Zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408, dalej: „Kodeks wyborczy”) protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony 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 (§ 1). Protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (§ 2). Protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (§ 3). Protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (§ 4). Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu (§ 5).

Artykuł 241 Kodeksu wyborczego stanowi, że protest przeciwko wyborom do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego (§ 1). W odniesieniu do wyborcy przebywającego za granicą lub na polskim statku morskim wymogi wymienione w § 1 uważa się za spełnione,

jeżeli protest został złożony odpowiednio właściwemu terytorialnie konsulowi lub kapitanowi statku. Wyborca obowiązany jest dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu (§ 2). Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (§ 3).

Artykuł 243 Kodeksu wyborczego precyzuje, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 (§ 1), a także protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej (§ 2).

Z obowiązujących uregulowań Kodeksu wyborczego, przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, które Sąd Najwyższy jest zobowiązany stosować do postępowania protestowego (art. 242 § 1 Kodeksu wyborczego) wynika, że konstrukcyjnym elementem protestu jest takie sformułowanie zarzutów popełnienia przestępstw przeciwko wyborom lub naruszeń Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku wyborów, które wykazują naruszenie własnego, konkretnego, rzeczywistego i aktualnego interesu protestującego, a nadto zostały uzasadnione i poparte dowodami lub przynajmniej wnioskami dowodowymi. Przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty abstrakcyjne, hipotetyczne, dotyczące innych osób, bliżej nieokreślone, pozbawione uzasadnione lub niezwiązane ściśle z sytuacją prawną protestującego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 14 grudnia 2023 r., I NSW 1222/23, z 14 grudnia 2023 r., I NSW 839/23; z 13 grudnia 2023 r., I NSW 799/23; por. też postanowienia Sądu Najwyższego: z 14 listopada 2023 r., I NSW 83/23; z 7 listopada 2023 r., I NSW 86/23; z 30 października 2019 r., I NSW 117/19; z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19).

Odnosząc powyższe do niniejszego protestu, Sąd Najwyższy stwierdził, że wnoszący protest sformułował wystarczająco skonkretyzowany zarzut pozbawienia go prawa do głosowania korespondencyjnego w dniu 15 października 2023 r. Zarzutu tego nie można uznać za zarzut abstrakcyjny,

hipotetyczny ani dotyczący innych osób, bliżej nieokreślony czy pozbawiony uzasadnienia, skoro jest on ściśle związany z sytuacją prawną protestującego i został uzasadniony. Z uzasadnienia zarzutu wynika, że hospitalizacja w Wielkiej Brytanii uniemożliwiła wnoszącemu protest osobisty udział w głosowaniu w dniu 15 października 2023 r. i przyczyniła się do podjęcia starań przez wnoszącego protest o zrealizowanie obowiązku obywatelskiego w trybie głosowania korespondencyjnego, którego mu odmówiono. Wnoszący protest wskazał dowody na poparcie zawartych w proteście twierdzeń, a nadto sformułował prawidłowo żądanie unieważnienia wyborów.

Sąd Najwyższy stwierdził również, że protest został wniesiony w terminie i nie zawiera innych braków formalnych. Z akt sprawy wynika również (k. 52), że protest został wniesiony przez obywatela polskiego ujętego zarówno w Centralnym Rejestrze Wyborców, jak i w spisie wyborców w obwodzie miejsca zamieszkania.

Tak sformułowany protest wymagał więc merytorycznego rozpatrzenia.

Przystępując do jego merytorycznego rozpatrzenia, Sąd Najwyższy stwierdza, że Kodeks wyborczy w obowiązującym brzmieniu bardzo rygorystycznie formułuje prawo do głosowania korespondencyjnego. Artykuł 53a Kodeksu wyborczego *de lege lata* stanowi w § 1, że głosować korespondencyjnie może wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 100 ze zm., dalej: „ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”). Uregulowanie to uzupełnia art. 53a § 1a, który wskazuje, że głosować korespondencyjnie może również wyborca: 1) podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, 909 i 1938); 2) który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat.

Z przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że prawo do głosowania korespondencyjnego przypisano wyłącznie osobom o ograniczonej sprawności

ruchowej, które dysponują orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także osób powyżej 60 roku życia oraz osób podlegających szczególnym rygorom epidemicznym. Wprawdzie art. 5 pkt 11 Kodeksu wyborczego zawiera szeroką definicję <<wyborcy niepełnosprawnego>>, wskazuje bowiem, że pod tym pojęciem kryją się wyborcy o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach (w tym też kierunku podąża B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2014, Legalis), ale z uregulowań późniejszych niż ten przepis Kodeksu wyborczego, kształtujących bezpośrednio prawo do głosowania korespondencyjnego wynika wyraźnie, że ograniczono je podmiotowo wyłącznie do osób, których status został formalnie określony orzeczeniem wydanym na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, gdyż tylko w ten sposób można rozumieć wyraźne odesłanie do kategorii podmiotowych określonych w tej ustawie. Artykuł 53a § 1 Kodeksu wyborczego wprost stanowi, że tylko wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych może głosować korespondencyjnie.

Oznacza to, że prawo do głosowania korespondencyjnego nie przysługuje wszystkim osobom o ograniczonej prawnie lub faktycznie zdolności poruszania się i głosowania w lokalu wyborczym, w szczególności nie przysługuje wszystkim hospitalizowanym.

Z art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego wynika natomiast, że dla osób chorych przebywających w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, tworzy się obwody głosowania, jeżeli w dniu wyborów będzie w nich przebywać co najmniej 15 wyborców. Nieutworzenie obwodu jest możliwe wyłącznie w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką. Obowiązek ten spoczywa jednak wyłącznie na komisarzy wyborczym w kraju, co wynika wyraźnie z art. 12 § 1 Kodeksu wyborczego, który zastrzega obowiązek odrębnego zastosowania art. 14 § 1 i art. 15 § 1 do obwodów zagranicznych

oraz na polskich statkach morskich. Obwody do głosowania za granicą tworzy konsul.

Powyższy wniosek potwierdzają inne uregulowania Kodeksu wyborczego, w tym art. 54 § 1 Kodeksu, który tylko wyborcy niepełnosprawnemu o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, przyznaje ustawowe prawo do głosowania przez pełnomocnika.

Analiza protestu wyborczego i akt sprawy nie pozwala stwierdzić, że skarżący należy do którejkolwiek ze wskazanych powyżej kategorii podmiotów uprawnionych do głosowania korespondencyjnego. Wnoszący protest nawet nie twierdzi, że dysponuje orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności ani że znajdują do niego zastosowanie ograniczenia epidemiczne, ani wreszcie, że należy do grupy osób w wieku powyżej 60 lat. Już z tego względu nie można uznać jego protestu za zasadny.

Ponadto, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazuje, że prawo do głosowania wnoszącego protest nie zostało naruszone z powodu obowiązywania artykułu 53a § 4 Kodeksu wyborczego. Przepis ten wskazuje, że „prawo do głosowania korespondencyjnego jest wyłączone w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego oraz wyborcę, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat, pełnomocnictwa do głosowania.”

Przepis ten pomimo niejednoznacznej redakcji, pozwala stwierdzić, że intencją ustawodawcy faktycznie było wykluczenie głosowania korespondencyjnego wyborców w obwodach głosowania utworzonych za granicą.

Jak jednak wynika z akt sprawy i Centralnego Rejestru Wyborców wnoszący protest był uprawniony do głosowania w wyborach 15 października 2023 r. w obwodzie w miejscu zamieszkania na terenie kraju, a jedynie z uwagi na hospitalizację w Wielkiej Brytanii nie mógł wziąć udziału ani w głosowaniu w kraju, ani za granicą. Sam więc odczytywany literalnie przepis artykułu 53a § 4 Kodeksu wyborczego nie mógł w pełni uzasadnić pozbawienia wnoszącego protest ustawowego prawa do głosowania korespondencyjnego, skoro nie ogranicza

swojego zarzutu jedynie do uniemożliwienia mu głosowania w obwodzie głosowania utworzonym za granicą.

Sąd Najwyższy stwierdza, że przepisy Kodeksu wyborczego nie zobowiązują administracji wyborczej do doręczania pakietów wyborczych do wyborców znajdujących się poza granicami państwa, nawet wtedy, gdy wyborca w trybie art. 53b § 1 Kodeksu wyborczego zgłosiłby komisarzowi wyborczemu zamiar głosowania korespondencyjnego w ustawowym terminie. Z art. 14 § 1 Kodeksu wyborczego wynika, że w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą, jeżeli na terenie obwodu przebywa co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu. Z art. 15 § 1 Kodeksu wyborczego wynika natomiast, że dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów, jeżeli przebywa na nich co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu, tworzy się obwody głosowania na tych statkach.

Wnoszący protest nie wykazał, że zamiar głosowania korespondencyjnego w obwodzie wyborczym właściwym dla jego miejsca zamieszkania, zgłosił komisarzowi wyborczemu.

Ponadto, Sąd Najwyższy nie jest również w braku szczegółowej argumentacji protestu zobowiązany rozważać, czy skoro wnoszący protest nie jest osobą niepełnosprawną o orzeczonej niepełnosprawności ani osobą w wieku powyżej 60 lat, ani osobą podlegającą ograniczeniom epidemicznym, to czy ustawowe prawo do głosowania korespondencyjnego ukształtowano i zastosowano z naruszeniem art. 32 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 lub art. 96 Konstytucji RP w związku z art. 53a § 1 Kodeksu wyborczego.

Odnosić w związku z tym wystarczy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11 stwierdził, że konstytucyjna zasada powszechności wyborów parlamentarnych (art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2 Konstytucji RP) oznacza

ich „dostępność dla każdego wyborcy. Ma ją zapewnić racjonalny podział kraju na okręgi i obwody wyborcze, ale i dostępność samych lokali dla wyborców niepełnosprawnych ruchowo oraz czasowa dostępność umożliwiająca wyborcy, niezależnie od jego zobowiązań zawodowych lub osobistych w miejscu zamieszkania odległym od obwodowej komisji wyborczej miejsca zamieszkania, przybycie do lokalu wyborczego”.

Zasada powszechności wyborów parlamentarnych nie ma jednak charakteru absolutnego i ustawodawca dysponuje pewnym zakresem swobody przy kształtowaniu reguł głosowania na terytorium innych państw, w tym głosowania korespondencyjnego. Jak stwierdził w uzasadnieniu wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11 Trybunał Konstytucyjny, „głosowanie korespondencyjne umożliwia oddanie głosu wyborcom przebywającym za granicą, którzy często mają problemy z dotarciem do obwodowych komisji wyborczych z uwagi na odległość tych komisji od ich miejsca zamieszkania lub pobytu”, ale „w niektórych państwach korespondencyjnie mogą głosować tylko obywatele przebywająca za granicą (np. Włochy, Holandia), w innych – obywatele, którzy z różnych powodów nie mogą w dniu wyborów oddać głosu osobiście w lokalu wyborczym w kraju (np. Niemcy, Wielka Brytania). Są również kraje, które całkowicie wycofały się z wprowadzonej wcześniej możliwości głosowania korespondencyjnego (np. Francja w 1975 r.)”.

W ocenie Sądu Najwyższego ustawodawca dysponuje kompetencją do określania zasadniczych ram i form głosowania oraz wprowadzania różnicowań o charakterze przedmiotowy w uregulowaniach dotyczących głosowania obywateli znajdujących się w dniu wyborów poza granicami państwa. Wynika to choćby z faktu, że gwarantowanie i realizowanie praw obywateli Rzeczypospolitej Polskiej na terenie innych państw może być ograniczone uregulowaniami tych państw lub prawem międzynarodowym. Dlatego konstytucyjny obowiązek zapewnienia powszechnego głosowania dla obywateli polskich na terytoriach innych państw może przybierać szczególne formy i podlegać ograniczeniom zgodnym z podstawowymi zasadami Konstytucji RP określonymi w art. 1, 2, 5 oraz 96 Konstytucji RP. Jednakże ograniczenia podmiotowe, takie jak zidentyfikowane w niniejszej sprawie, muszą być interpretowane i traktowane szczególnie

rygorystycznie. Ustawodawca ma bowiem obowiązek dążyć do realizacji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów i nie może dopuszczać do sytuacji, w której osoby chore lub niepełnosprawne, ale uprawnione do głosowania, zostaną faktycznie wykluczone z głosowania w wyborach parlamentarnych.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

[SOP]

[ms]