

POSTANOWIENIE

Dnia 27 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego E.M.
przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 27 lipca 2020 r.

postanawia

wydać opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne.

UZASADNIENIE

E.M. za pośrednictwem kanadyjskiego operatora pocztowego złożyła protest, który wpłynął do konsula RP w V. w dniu 16 lipca 2020 r. W proteście zarzuciła naruszenie przez Konsula RP w V. prawa wyborczego polegające braku doręczenia pakietu wyborczego w wyborach na Prezydenta RP a tym samym odebraniu jej prawa głosu w II turze i wniosła m.in. o dokonanie przez Sąd Najwyższy wykładni w kwestii czy obywatel RP może być pozbawiony prawa głosu jeśli zmienił miejsce pobytu między I a II turą wyborów i przesłał w terminie prośbę o rejestrację w zagranicznej komisji obwodowej.

Składająca protest w I turze wyborów prezydenckich głosowała w Polsce. W dniu 30 czerwca 2020 r. wyjechała do Kanady uprzednio (w dniu 29 czerwca 2020 r.) składając w formie elektronicznej wnioski do Konsulatu Generalnego RP w V. o dopisanie do spisu wyborców. Konsul odmówił dokonania stosownego wpisu, w dowód czego składająca protest przedłożyła swoją korespondencję z konsulem. Zdaniem składającej protest konsul pozbawił ją prawa do głosowania.

Konsul RP w V., który przesyłając do Sądu złożony protest, zajął stanowisko w sprawie i potwierdził, iż skarżąca nie została wpisana do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula Generalnego RP w V. Dokonała bowiem rejestracji w spisie wyborców w Obwodowej Komisji Wyborczej w W. podczas głosowania w I turze wyborów, zaś zgodnie z przepisami głosowanie w II turze (w innym obwodzie niż wybrany obwód rejestracji w I turze) jest możliwe jedynie na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, na którego podstawie jednak nie można głosować korespondencyjnie, podczas gdy w Kanadzie możliwe było głosowanie wyłącznie w formie korespondencyjnej. Tym samym zdaniem Konsula Generalnego RP protest jest bezzasadny, gdyż nie było podstaw prawnych do umieszczenia protestującej w spisie wyborców OKW Nr [...] w V. do głosowania w II turze wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 w związku z ust. 1 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz ustawie z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

Powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszącą protest nie wypełniają dyspozycji przepisu, w myśl którego przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego

wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Fakt niedopisania w analizowanym stanie faktycznym składającej protest do spisu wyborców nie stanowi przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania (przy czym należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 u.wyb. 2020 przepis ten zyskuje odpowiednie zastosowanie do tej ustawy), nawet jeżeli w zaistniałym stanie faktycznym, wskutek oddziaływania wymogów prawa państwa obcego, została ona pozbawiona prawa do głosowania w II turze wyborów. Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez konsula RP swoich funkcji. Konsul poprawnie zastosował bowiem przepisy prawa wyborczego.

Zasadniczo prawo wyborcze umiejscawia wyborcę w jednym spisie wyborców, w wyborach które zostały zarządzane (zob. art. 26 §§ 2 i 4 k.wyb.). Nie jest, za wyjątkami ustawowymi, możliwe dopisanie się do odrębnych spisów wyborców w toku wyborów (na I i II turę). Wyborca, który zamierza głosować w drugiej turze wyborów poza obwodem, w którym został dopisany do spisu wyborców, może otrzymać zaświadczenie o prawie do głosowania i na jego podstawie oddać głos w dowolnym miejscu w Polsce oraz w tych miejscach za granicą, w których możliwe było przeprowadzenie wyborów, a nadto możliwe było głosowanie osobiste.

W zaistniałym stanie faktycznym składająca protest nie mogła zostać dopisana do spisu wyborców w Konsulacie Generalnym w V. w toku wyborów – ponieważ w I turze (jak ustalono na podstawie oświadczenia konsula RP, wyrażonego również w załączonej przez składającą protest korespondencji konsula ze składającą protest, których to informacji ona nie kwestionowała), została dopisana do spisu wyborców w Polsce. Przepisy nie przewidują bowiem możliwości wykreślenia wyborcy ze spisu, do którego został dopisany. Nie mogła również zagłosować na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania. W Kanadzie bowiem Rzeczpospolita Polska przeprowadziła wybory powszechne na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzane w 2020 jedynie w formule głosowania

korrespondencyjnego, którym objęte zostały tylko osoby wpisane do spisu wyborców. W rezultacie skarżąca nie mogła oddać głosu w II turze wyborów.

Zarzuty składającej protest dotyczą tym samym czynności wyborczych konsula polskiego zagranicą i dotyczą dopisania do spisu wyborców. Sąd nie widzi możliwości przypisania konsulowi stosującemu poprawnie przepisy prawa wyborczego działania polegającego na pozbawieniu składającej protest prawa do głosowania. Natomiast zauważa, iż przyczyna niemożności głosowania w przedmiotowej sprawie związana jest z wpływem prawa państwa obcego na czynności wyborcze konsułów RP i tym samym prawa wyborcze obywateli RP zagranicą. Sąd Najwyższy zauważa, że czynności konsula dotyczące wyborów nie są czynnościami gwarantowanymi przez prawo międzynarodowe, których obce państwo przyjmujące i jego system prawny nie mają możliwości blokowania, czy też w stosunku do których państwo to nie może narzucać warunków ich wykonywania. Przeciwnie, ich wykonywanie zależy od zgody na takie czynności konsularne ze strony państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w formie braku sprzeciwu na odpowiednią notyfikację w tym przedmiocie państwa wysyłającego. Wykonywanie tych czynności musi wpisywać się w realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz. U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik) mająca zastosowanie do stosunków konsularnych z państwem, z którego jest składany protest, o czynnościach wyborczych konsułów nie wspomina. Nie wyklucza jednak, zgodnie z jej art. 5 pkt „m” wykonywania innych funkcji konsularnych niż te przewidziane wprost w tym przepisie, o ile nie zakazują ich ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub ich wykonywaniu nie sprzeciwia się państwo przyjmujące. W praktyce zasadniczo dla wykonywania tych funkcji wymagana jest zgoda państwa przyjmującego. Stąd też, należy zauważyć, że nie można zapewnić wyborów w państwie obcym, które na to się nie zgadza lub stawia ograniczenia uniemożliwiające ich przeprowadzenie. Z uwagi na ich przeprowadzanie na terytorium państwa obcego, realizacja szeregu czynności wyborczych za granicą odbywa się z zachowaniem technicznych warunków wynikających z prawa i praktyki państwa obcego, które Rzeczpospolita Polska, jako państwo przeprowadzające wybory za granicą, musiała zaakceptować i na które ani

Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu. W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi na zagrożenie epidemiczne dot. wirusa SARS-COV-2 (Covid-19), ograniczenia dotyczące zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujących także na proces organizacji polskich wyborów zagranicą. W Kanadzie, z uwagi na zagrożenie epidemiczne, dopuszczono wyłącznie organizację wyborów w formie głosowania korespondencyjnego, co pozbawiło możliwości głosowania osób, które nie figurowały w spisie wyborców w I turze – w szczególności na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania osób, które chciały zagłosować jedynie w II turze (nie wpisując się do spisu wyborców w konsulacie w Kanadzie przed pierwszą turą, a wpisując do innego spisu w innym obwodzie wyborczym) lub generalnie uniemożliwiając również głosowanie osobiste osobom, które pobrały zaświadczenia o prawie do głosowania – zarówno w I jak i II turze.

Sąd Najwyższy zwraca także uwagę, że nie ma konstytucyjnego prawa głosowania zagranicą – to tylko możliwość ustawowa, która jako uprawnienie pojawia się zagranicą tam, gdzie zorganizowano obwody (zob. art. 14 k.wyb.) – te zaś organizuje się, o ile istnieje możliwość przekazania głosów (zgoda obcego państwa jest konieczna by zapewnić wykonanie tych przepisów ustawowych za granicą). Na marginesie, Sąd Najwyższy zauważa, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwo nie ma także prawnomiędzynarodowego obowiązku przeprowadzania wyborów za granicą (zob. wyrok z dnia 15 marca 2012 w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, sygn. 42202/07). Należy wziąć tym samym pod uwagę, że o ile prawo do głosowania jest z perspektywy krajowej prawem konstytucyjnym, to fakt dobrowolnego przebywania obywatela za granicą i tym samym odmowa skorzystania przez niego z realizacji tego prawa w Ojczyźnie, wiąże się z koniecznością zaaprobowania ograniczeń istniejących w kształcie normatywnym analizowanego uprawnienia, wynikających zarówno z przeprowadzania wyborów w obcej jurysdykcji, jak też z konstrukcji i istoty służby konsularnej. Konstytucyjne prawo głosowania w kraju nie oznacza dla głosujących za granicą, że Państwo Polskie zapewnia prawo to zawsze i w każdych warunkach. W pełnym, nieograniczonym kształcie zapewnia je jedynie w Polsce – nie ograniczając

jednocześnie obywatelom w jakikolwiek sposób możliwości powrotu z zagranicy do kraju i zagłosowania. Przyjęcie oferty głosowania za granicą może łączyć się z trudnościami, na które Rzeczpospolita Polska i jej organy nie mają wpływu. Wybory przeprowadzone za granicą w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. odbywały się w szczególnych warunkach epidemiologicznych, na warunkach technicznych przewidzianych w tym zakresie przez każdorazowe państwo obce. W sytuacji wnoszącej protest rzeczywiście nie mogła ona zagłosować w drugiej turze wyborów przebywając w Kanadzie (niemożliwe było dopisanie do spisu, z uwagi na brak głosowania osobistego – niemożliwe było także zagłosowanie na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania), nie można jednak wskazać by przyczyna takiego stanu rzeczy leżała w nieprawidłowym zastosowaniu przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania ani też stanowiła efekt przestępstwa przeciw wyborom. Prawo do głosowania doznało limitacji wskutek szczególnego oddziaływania regulacji państwa przyjmującego, które musiała zaakceptować polska służba konsularna w toku organizacji wyborów.

W takim stanie rzeczy nie było podstaw do uznania zasadności wniesionego protestu i dlatego na podstawie art. 323 § 2 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.