

Sygn. akt I NSW 296/20

POSTANOWIENIE

Dnia 29 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z wniosku M.D-L.

przeciwko wyborowi 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 29 lipca 2020 r.,

postanawia:

wyrazić opinię, że zarzut protestu jest niezasadny.

UZASADNIENIE

Pismem z 15 lipca 2020 r. (data nadania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego) M.D-L. wniosła protest wyborczy przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej, zarzucając pozbawienie „możliwości skorzystania z gwarantowanego w Konstytucji czynnego prawa wyborczego, co w związku z medialnymi doniesieniami o znacznej liczbie podobnych przypadków, a także o nieprawidłowościach przy prowadzeniu kampanii wyborczej mogło mieć wpływ na wynik wyborów”.

Z treści uzasadnienia wynika, iż zarzut dotyczy nieotrzymania przez autorkę protestu zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. Jak wskazała w proteście, mailem z 29 czerwca 2020 r. wystąpiła o zaświadczenie

o prawie do głosowania na drugą turę do Konsula w S., wskazując adres w Polsce, które wysłane zostało do niej 3 lipca 2020 r. listem poleconym ekonomicznym i nie dotarło do niej do dnia wnoszenia protestu.

Odpis pisma został doręczony Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratorowi Generalnemu oraz Konsulowi Generalnemu Rzeczypospolitej Polskiej w S. z prośbą o zajęcie stanowiska.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że zarzuty protestu są bezzasadne. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Konsul Generalny w S. w swoim stanowisku wskazał, że wnosząca protest była wpisana do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula RP w Szwecji oraz że na jej wniosek zaświadczenie zostało przekazane do wysłania na adres w Polsce w dniu 30 czerwca. Zgodnie z zasadami szwedzkiego systemu pocztowego, pracownik Wydziału Konsularnego wprowadził list rejestrowany do tego systemu, po czym 1 lipca przesyłka została przekazana na sortownię szwedzkiej poczty. Poczta przyjęła list rejestrowany i przekazała na transport za granicę w nocy z 1 na 2 lipca. Zaznaczył też, że w związku z sytuacją epidemiczną i związanymi z nią restrykcjami po stronie Polski i Szwecji należy wziąć pod uwagę możliwe opóźnienia w przekazywaniu przesyłek pocztowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasady wnoszenia protestów określone zostały w przepisach ogólnych art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej „k.wyb.”), oraz – w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP – w przepisach szczególnych art. 321-324 k.wyb i art. 15 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. poz. 979, dalej „u.wyb. 2020”), do których odsyła (w kwestii wskazania sądu właściwego do rozpoznania protestu oraz zasad jego wnoszenia i trybu rozpoznania) art. 83 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 wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Wnoszący protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 321 § 3 k.wyb.).

Protest wniesiony przez M. D. – L., spełnia wymogi formalne w tym mieści się w granicach przedmiotowych protestu wyborczego, jednak sformułowane w nim zarzuty nie są uzasadnione.

Z treści protestu wynika, iż wnosząca protest podnosi zarzut naruszenia przepisów dotyczących głosowania ze względu na niedoręczenie przez właściwego Konsula RP zaświadczenia o prawie głosowania w miejscu pobytu podczas II-giej tury wyborów.

Zasady wnioskowania o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania uregulowane są w art. 32 § 3 w zw. z art. 35 § 3 k.wyb. Zgodnie z Kodeksem wyborczym, 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 § 1 k.wyb.). Zaświadczenie to wydaje urząd gminy (art. 32 § 2 k.wyb.), jednak przepis art. 32 § 1 k.wyb. stosuje się odpowiednio do wyborców przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty, z tym że zaświadczenie wydaje konsul, który sporządził spis wyborców (art. 35 § 3 k.wyb.). Wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula (art. 35 § 1 k.wyb.).

Szczegółowa regulacja sposobu wydawania zaświadczenia o prawie do głosowania została zawarta w Rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych

z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (t.j. Dz.U.2019.684) wydanym na podstawie art. 35 § 4 k.wyb. Zgodnie z § 11 ust. 5 i ust. 6 ww. rozporządzenia, wyborca może odebrać zaświadczenie osobiście lub przez upoważnioną pisemnie osobę. Natomiast w szczególnie uzasadnionych przypadkach konsul może wysłać wyborcy zaświadczenie za zwrotnym pokwitowaniem odbioru.

W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, iż wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania został przez Konsula rozpatrzony i zaświadczenie zostało wydane i wysłane do wnoszącej protest, zgodnie z jej dyspozycją, co w świetle przywołanych przepisów jest dopuszczalne. Brak doręczenia zaświadczenia przez pocztę nie stanowi natomiast naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania. Wydział Konsularny Ambasady RP w S. dopełnił ciążących na nim obowiązków zmierzających do doręczenia zaświadczenia Wyborczyni: po otrzymaniu przez placówkę dyplomatyczną maila z nie do końca precyzyjnym wnioskiem (nadesłanym w godzinach nocnych 29 czerwca 2020 r.), Wyborczyni otrzymała jeszcze w nocy błyskawiczną — bo wysłaną po zaledwie półgodzinie od przesłania wniosku do Wydziału Konsularnego RP — odpowiedź z Wydziału Konsularnego placówki dyplomatycznej RP z prośbą o zdecydowanie się co do adresu (polskiego czy szwedzkiego), na który ma zostać wysłane zaświadczenie i informacja, że zaświadczenie zostanie wysłane we wtorek, 30 czerwca 2020 r. Wyborczyni w godzinach rannych 30 czerwca 2020 r. (wtorek) poinformowała Wydział Konsularny RP, że prosi o przesłanie zaświadczenia na adres polski. Zaświadczenie zostało rzeczywiście wysłane do Wyborczyni we środę, 1 lipca 2020 r. (a nie we wtorek, 30 czerwca 2020 r.) w placówce „S...”. Dodać jednak należy, że Wyborczyni —przesyłając wniosek o wydanie zaświadczenia do głosowania — przebywała w Szwecji (do dnia 3 lipca 2020 r.) i to ona zadecydowała, że nie tylko chce odstąpić od osobistego (lub przez upoważnionego pełnomocnika) odbioru zaświadczenia w Ambasadzie RP w S. (co nie tylko jest zasadą prawną w zakresie sposobu odbioru zaświadczeń o prawie do głosowania wystawianych przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne, ale także gwarantowałyby odbiór zaświadczenia), ale również z istniejącej

możliwości wysłania zaświadczenia na adres zamieszkania w Szwecji, wskazując, że zaświadczenie ma być wysłane pocztą na jej adres polski. Wydział Konsularny RP Ambasady RP dochował więc tym zakresie należytej staranności, postępując nie tylko zgodnie z przepisami normującymi sposób przekazywania zaświadczeń wyborcom, ale przede wszystkim zgodnie z wolą Wyborczyni.. W dodatku to do operatora pocztowego obcego państwa (w tym przypadku szwedzkim „P..” AB) należało terminowe przekazanie przesyłki.

Gdyby Wyborczyni wskazała w uzupełnieniu swojego wniosku z dnia 29 czerwca 2020 r. jako adres doręczenia zaświadczenia adres szwedzki, to mogła liczyć na doręczenie zaświadczenia („zazwyczaj” — jak informuje operator) następnego dnia roboczego (przy założeniu wysłania przesyłki listem poleconym zwyczajnym przez podmiot posiadający umowę usług z „P..” SA; Wydział Konsularny RP uprzedził zresztą Wyborczynię, że wysłanie zaświadczenia na adres szwedzki nie daje rękojmi jego doręczenia do piątku, 3 lipca 2020 r.). Szacowane przez operatora „P..” AB terminy dla doręczeń listów zagranicznych są jednak dłuższe, choć również i one pozwalały one na przypuszczenie, że zaświadczenie zostanie wnoszącej protest doręczone przed dniem 12 lipca 2020 r. (informacje ze strony www operatora „P..” AB; [https://www.\[...\].se](https://www.[...].se); dostęp 23 lipca 2020 r.) Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem przepisu art. 82 § 3 k.wyb. autor protestu (tj. wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania), może w nim wyartykułować zarzuty naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów protestując przez właściwy organ wyborczy. Bez wątpienia w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia przepisów dotyczących głosowania przez właściwy organ wyborczy (art. 35 § 1 w zw. z art. 32 § 1 k.wyb), który postępował zgodnie z wolą wyborczyni, która z trzech możliwych metod doręczenia zaświadczenia o prawie od głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów wybrała tę, która z jej punktu widzenia była najwygodniejsza, odstępując przy tym od przewidzianej przez prawo zasady odbioru zaświadczenia o prawie do głosowania osobiście lub przez upoważnionego do tego pełnomocnika (§ 11 ust. 5 zd. pierwsze i ust. 6

Rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą).

Na marginesie tylko należy zwrócić uwagę na to, że organizacja i przeprowadzenie wyborów powszechnych (w tym, także, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) stanowi ogromne wyzwanie logistyczne (dla uzmysłowienia sobie skali organizacyjnej postępowania wyborczego wystarczy wskazać, że wedle Państwowej Komisji Wyborczej w dniu ponownego głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w chwili zakończenia głosowania uprawnionych do głosowania było 30 268 460 wyborców). Państwo stara się oczywiście umożliwić głosowanie także poza jego granicami (art. 14 § 1 k.wyb.), przede wszystkim obywatelom przebywającym na stałe poza granicami Polski (ale także tym obywatelom, którzy z powodów służbowych, osobistych bądź wypoczynkowych przebywają czasowo poza Polską), czego niewątpliwym wyrazem było m. in. utworzenie dwóch obwodowych komisji głosowania (nr [...] i [...]) przy Ambasadzie RP i Wydziale Konsularnym i Polonii Ambasady RP w S.. Jednak z zupełnie oczywistych względów (wykonywanie zadań państwowych poza obszarem terytorialnym własnej jurysdykcji) nie zawsze będzie możliwe realizowanie tych zadań w tak samo wydajny sposób czy na tym samym „poziomie” obsługi organizacyjnej, w jaki jest to możliwe na terytorium jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie państwo ma do pełnej dyspozycji cały swój aparat administracyjny. Obywatel polski głosujący za granicą nie może oczekiwać, że wybory za granicą zostaną przeprowadzone na identycznych warunkach organizacyjnych, jak byłoby to możliwe w kraju. Środki, którymi dysponuje państwo za granicą są ograniczone i to do zadań państwa należy, aby nimi rozsądnie gospodarować w taki sposób, by przy wykorzystaniu bardzo ograniczonego zasobu kadrowego Służby Dyplomatycznej (oraz konsulów honorowych) możliwie najszerszej grupie obywateli zapewnić prawo do uczestniczenia w wyborach zagranicą. To wszystko zatem oznacza, że — *primo* — również na obywatelu spoczywa obowiązek przedsięwzięcia pewnej minimalnej aktywności własnej, jeżeli chce on skorzystać z prawa do głosowania zagranicą i — *secundo* — liczenia się z tym, że z wyborem określonego sposobu głosowania, który zakłada realizowanie pewnych czynności technicznych przez podmioty trzecie (np. zagranicznych operatorów pocztowych)

wiąże się ryzyko niemożności zrealizowania prawa wyborczego z powodów niezależnych od Państwa.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb. Sąd Najwyższy wydał opinię o bezzasadności zarzutów sformułowanych w proteście wyborczym.