

Sygn. akt I NSW 4739/20

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego B.B.

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 31 lipca 2020 r.

wyraża opinię, że protest jest bezzasadny.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2020 r. B.B. wniosła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów prezydenckich, które odbyły się 12 lipca 2020 r., ponieważ uniemożliwiono jej oddanie głosu w drugiej turze. W dniu 25 czerwca 2020 r. protestująca otrzymała z Urzędu Miasta K. zaświadczenie o prawie do głosowania w dniu 12 lipca 2020 r. w obwodzie miejsca pobytu (oryginał dołączony do protestu). 29 czerwca 2020 r. protestująca zmieniła jednak zdanie i usiłowała zwrócić zaświadczenie, chcąc zagłosować drogą korespondencyjną. Ostatecznie w dniu 12 lipca 2020 r. nie mogła oddać głosu, bo przebywała wówczas w H., gdzie istniała wyłącznie możliwość oddania głosu w formie korespondencyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy zważyć, czy protest wyborczy jest dopuszczalny, skoro odnosi się do sytuacji, która miała miejsce w H., czyli na terytorium znajdującym się poza jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej.

Czynne prawo wyborcze jest konstytucyjnym prawem podmiotowym (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP), podobnie jak uprawnienie do złożenia protestu przeciwko ważności wyborów (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP). Do obu praw odnosi się zatem art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji korzysta ten, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej.

Władztwo państwa nad jednostką ma wymiar terytorialny i personalny.

Władztwo terytorialne obejmuje wszystkich ludzi, którzy fizycznie przebywają na terenie podlegającym jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej – nie tylko obywateli polskich, ale również cudzoziemców. W tym zakresie prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji RP przysługują co do zasady także cudzoziemcom znajdującym się pod jurysdykcją państwa polskiego – z wyłączeniem praw politycznych zastrzeżonych dla obywateli polskich. Władztwo personalne odnosi się zaś do obywateli polskich przebywających poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo ma zatem obowiązek troszczyć się o prawa i wolności wszystkich, którzy pozostają pod jego władztwem terytorialnym lub personalnym, a więc nie tylko osób przebywających na jego terytorium, ale także obywateli przebywających za granicą. W szczególności dotyczy to stworzenia warunków przez konsulów i ambasadorów do oddania głosu w wyborach prezydenckich i parlamentarnych (M. Florczak-Wątor, uwaga z nb. 39 do art. 37, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016 – Legalis). Obowiązek ten koresponduje z konstytucyjnym nakazem udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym (art. 6 ust. 2 Konstytucji RP). Możliwość udziału w wyborach sprzyja bowiem pielęgnowaniu więzi Polonii z ojczyzną. Za prezentowaną wykładnią przemawia też uniwersalny charakter praw i wolności człowieka i obywatela, których źródłem jest godność ludzka (art. 30 Konstytucji RP). Z natury rzeczy więc prawa i wolności obywatelskie przysługują każdemu obywatelowi niezależnie od tego, w jakim miejscu się znajduje.

Konstytucyjne prawa obywateli polskich obowiązują zatem także za granicą, ale mniejszy jest zakres pozytywnych obowiązków państwa polskiego w zapewnieniu ochrony tych praw za granicą niż na terytorium polskim. Z oczywistych względów państwo polskie ma obiektywnie mniejsze możliwości zapewnienia realizacji praw obywatelskich za granicą, skoro działa na terytoriach pod jurysdykcją państw obcych, a jego reprezentacja sprowadza się do ambasad i konsulatów, które muszą działać we współpracy z miejscową administracją i w zgodzie z miejscowym prawem mogącym stać w kolizji z prawem polskim. W przypadku praw wyborczych państwo polskie ma obowiązek postarać się stworzyć obywatelom minimalną możliwość głosowania za granicą – czy to w lokalu, czy to korespondencyjnie – w ramach istniejących ambasad i konsulatów. Państwo polskie nie może jednak ponosić odpowiedzialności za naruszenia praw i wolności obywatelskich spowodowane działaniami bądź zaniechaniami władz państwa obcego albo podmiotów prywatnych działających na terytorium tego ostatniego.

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 ze strony państwa przyjmującego, wyrażanej przynajmniej w sposób milczący, 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 przepisami prawnymi. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz. U. z 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik) o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina. Nie wyklucza jednak, zgodnie z jej art. 5 lit. 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. 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 zaaprobować. W przypadku wyborów na Prezydenta RP przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi na zagrożenie związane z epidemią wirusa SARS-CoV-2, ograniczenia dotyczące zgromadzeń lub przesyłek pocztowych, co musiało także wywrzeć wpływ na proces organizacji polskich wyborów zagranicą. Konsul wysyłając zaświadczenie o prawie do głosowania dokonuje czynności w oparciu o przepisy prawa polskiego (znajduje tu zastosowanie § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą, Dz. U. poz. 1130), korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w realiach państwa obcego tj. usług tamtejszego operatora pocztowego.

Protest należało więc uznać za dopuszczalny, bo dotyczy braku możliwości oddania głosu w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej w czasie pobytu protestującej w H.

Reguły przeprowadzenia wyborów prezydenckich, które odbyły się w dwóch turach w dniach 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r., są określone w ustawie z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) oraz dodatkowo w ustawie z 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).

Procedura wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania nie zmieniła się, dlatego do oceny zarzutu protestu zastosowanie mają przepisy Kodeksu wyborczego.

Zaświadczenie o prawie do głosowania, upoważniające wyborcę do oddania głosu w dowolnej komisji wyborczej, może zostać wydane przez właściwy urząd gminy lub konsula, który sporządził spis wyborców (art. 32 § 2 i art. 35 § 3 Kodeksu wyborczego). Wniosek o wydanie zaświadczenia wyborca może złożyć w formie pisemnej, telefaksowej lub elektronicznej (art. 32 § 1 Kodeksu wyborczego). Kodeks wyborczy nie określa wprost terminu na złożenie takiego wniosku, ale należy przyjąć, że powinno to nastąpić przed przekazaniem przez urząd gminy

spisu wyborców przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej, co następuje w przeddzień wyborów (art. 26 § 12 Kodeksu wyborczego).

Zaświadczenie o prawie do głosowania zostało wydane protestującej ze znacznym wyprzedzeniem, czego sama protestująca nie kwestionuje. Przedmiotem jej zarzutu jest brak możliwości zwrotu zaświadczenia i uzyskania możliwości oddania głosu w drodze korespondencyjnej. Przepisy prawa wyborczego nie przewidują jednak możliwości zwrotu zaświadczenia o prawie do głosowania. Protestująca nie powinna była pobierać zaświadczenia o prawie do głosowania (zamykając sobie tym samym drogę do głosowania korespondencyjnego), planując wyjazd za granicę w czasie drugiej tury wyborów prezydenckich. Ten zarzut protestującej jest więc bezzasadny.

Podobnie należy ocenić brak możliwości osobistego oddania głosu w czasie pobytu protestującej w H. Jak podkreślono powyżej, zakres pozytywnych obowiązków państwa w zakresie umożliwienia wyborcom udziału w wyborach jest węższy za granicą niż w Polsce. Protestująca wyjeżdżając za granicę powinna była się liczyć z tym, że oddanie głosu może być trudniejsze niż w Polsce.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 323 § 1 Kodeksu wyborczego orzekł, jak w sentencji.