

Sygn. akt I NSW 5897/20

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego N. F.

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 31 lipca 2020 r.

postanawia:

wydać opinię, że protest wyborczy jest niezasadny.

UZASADNIENIE

N. F. 15 lipca 2020 r. wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb. oraz w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy 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. z 2020 r., poz. 979, dalej: u.wyb.2020).

Wnosząca protest zarzuciła naruszenie przepisów u.wyb.2020 dotyczących głosowania, tj. art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 poprzez niedoręczenie jej pakietu wyborczego, co doprowadziło do pozbawienia jej możliwości skorzystania

z gwarantowanego w Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego, a ponadto miało wpływ na wynik wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej.

Wnosząca protest podniosła, że jako wyborca przebywający za granicą zgłosiła Konsulowi RP w Belgii 29 czerwca 2020 r., zamiar głosowania korespondencyjnego. Zgłoszenia dokonała elektronicznie, dochowując wszelkich wymogów określonych w art. 3 u.wyb.2020. Jak dalej wskazała, do dnia wyborów prezydenckich, tj. 12 lipca 2020 r., nie otrzymała pakietu wyborczego, co uniemożliwiło jej oddanie głosu w wyborach. Sytuacja ta, zdaniem wnoszącej protest, w sposób oczywisty naruszyła art. 6 ust. 2 u.wyb.2020, a ponadto doprowadziła do naruszenia art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem wnoszącej protest, zważywszy na niewielką różnicę głosów pomiędzy kandydatami, należy uznać, że pozbawienie znacznej części obywateli polskich przebywających za granicą możliwości oddania głosu wpłynęło na wynik wyborów.

Wnosząca protest jako dowody na zasadność podniesionego zarzutu załączyła potwierdzenie elektronicznego zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego oraz treść korespondencji z Konsulatem.

W swoim stanowisku Konsul RP w B. wskazał, że N. F. była wpisana do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula RP (Obwód głosowania nr (...) w B.). Na terenie okręgu konsularnego obejmującego Królestwo Belgii wybory odbywały się w formie korespondencyjnej bez możliwości osobistego odbioru pakietu zgodnie z obwieszczeniem Konsula RP w B. z 9 czerwca 2020 r. Pakiet wyborczy został przesłany na adres figurujący w systemie elektronicznej rejestracji wyborów ((...) B., Belgique), 2 lub 3 lipca 2020 r. priorytetową przesyłką pocztową, zgodnie z art. 6 ust. 2 u.wyb.2020.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniesiony protest nie jest zasadny.

Należy przede wszystkim wskazać, iż z mocy art. 129 Konstytucji RP prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP przysługuje wyborcy, jednakże na zasadach określonych w ustawie.

Materialnoprawne podstawy protestu wyborczego określone są w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., 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 Kodeksu karnego, 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.

Wobec treści art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. nie ulega wątpliwości, że w drodze protestu wyborczego mogą być kwestionowane naruszenia przepisów, jednakże wyłącznie przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Pomimo, iż przepis stanowi o naruszeniach przepisów „kodeksu”, a więc Kodeksu wyborczego, należy uznać, iż objęte protestem mogą być naruszenia przepisów znajdujących się w innych aktach prawnych różnego rzędu, pod warunkiem, że dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Nie sposób bowiem znaleźć uzasadnienia dla wykluczenia możliwości podniesienia naruszenia przepisów innej ustawy, która reguluje w kompleksowy sposób określone zagadnienie związane z głosowaniem, np. sposób głosowania korespondencyjnego w u.wyb.2020, w sytuacji gdy dopuszczalne jest podniesienie naruszeń przepisów zawartych w Kodeksie wyborczym o tym samym charakterze, tyle że dotyczących głosowania w lokalach wyborczych. Dopuszczalność podnoszenia naruszeń przepisów dotyczy także regulacji zawartych w aktach prawnych niższego rzędu, tj. w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy, skoro skutki wynikające z tych naruszeń mogą być tak samo doniosłe jak naruszeń przepisów samej ustawy. Co do regulacji o randze konstytucyjnej, dopuszczalność podniesienia naruszeń ustawy zasadniczej w proteście wyborczym związana jest z charakterem naruszanego przepisu – o ile określony przepis Konstytucji RP dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, możliwe jest podniesienie naruszenia tego przepisu w proteście wyborczym. Tytułem przykładu takimi przepisami są art. 127 ust. 4-6 Konstytucji RP. Kodeksowe wniesienia protestu nie przewidują natomiast uprawnienia do kwestionowania przez wyborcę samych tylko rozwiązań zawartych

w przepisach obowiązującego prawa, niezależnie od ich rangi, pozwalając jedynie na ocenę podniesionego w zarzucie uchybienia w kontekście treści tych przepisów.

Nie można jednak uznać, że doszło do naruszenia przepisów dotyczących głosowania w związku z nedoręczeniem wnoszącej protest pakietu wyborczego w terminie umożliwiającym odesłanie go do konsula w celu skutecznego oddania głosu w dniu 12 lipca 2020 r.

Nie doszło bowiem w tym zakresie do naruszenia art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Z przepisu tego wynika, że konsul nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, wysłał pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, z zastrzeżeniem ustępu 3 tego przepisu, pocztą nierejestrowaną. Należy podkreślić, że powołany przepis nie reguluje w ogóle kwestii doręczenia pakietu wyborczego za granicą, w przeciwieństwie do regulacji dotyczącej doręczenia pakietu wyborczego w kraju (zob. np. art. 5 ust. 3, 5 i 6 u.wyb.2020). Takie rozwiązanie nie jest przypadkowe, gdyż jedynie na terenie kraju państwo w sposób weryfikowalny i kontrolowalny może uregulować zasady doręczenia, m.in. przesyłek zawierających pakietu wyborcze. Oczywiste jest więc, że w sytuacji braku doręczenia takiego pakietu w kraju można zarzucić naruszenie przepisów dotyczących wysłania pakietu (gdyby do wysłania nie doszło lub doszło z uchybieniem terminu), jak i przepisów dotyczących doręczenia pakietu wyborczego.

Co do głosowania korespondencyjnego za granicą, w sytuacji uregulowania w ustawie jedynie kwestii wysłania pakietu wyborczego przez konsula można zarzucić wyłącznie naruszenie przepisów dotyczących tego wysłania, dowodząc, że do niego nie doszło, albo doszło z uchybieniem ustawowego terminu. Wnosząca protest nic takiego jednak nie podnosi, zresztą z posiadanych przez Sąd Najwyższy informacji wynika, że nie miało miejsce wysłanie pakietu wyborczego przez konsula z uchybieniem terminu z art. 6 ust. 2 u.wyb.2020. Wywody wnoszącej protest w zakresie obowiązku wysłania przez konsula pakietu wyborczego znacznie wcześniej aniżeli wynika to z art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nie znajdują uzasadnienia w tym przepisie. Co do kwestii doręczenia pakietu wyborczego za granicą, jak już wskazano, ustawa nie reguluje zasad jego doręczenia. Wynika to z faktu, że państwo polskie nie ma wpływu na kwestie doręczenia za granicą – nie ma

możliwości zapewnienia odpowiedniej sprawności tego doręczenia, jak również kontroli procesu doręczania, zważywszy na różnorodne warunki, w jakich doręczenie odbywa się w różnych krajach, także związane z zagrożeniem epidemicznym oraz różnymi środkami, jakich różne państwa używają do zwalczania epidemii na swoim terytorium.

Trzeba także zauważyć, 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 konsularna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii, podpisana w Warszawie dnia 11 lutego 1972 r. (Dz.U. z 1974 r., nr 3 poz. 18) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składany jest protest, o czynnościach wyborczych konsułów nie wspomina. Nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 56 tejże konwencji stanowi: „Postanowienia niniejszej Konwencji dotyczące funkcji konsularnych nie są ujęte wyczerpująco. Urzędnicy konsularni są również upoważnieni do wykonywania innych funkcji pod warunkiem, że: a) zostały one zlecone przez Państwo wysyłające; b) nie są sprzeczne z postanowieniami ustaw i przepisów Państwa przyjmującego; c) organy Państwa przyjmującego nie sprzeciwiają się ich wykonywaniu.”. Zbliżone co do swojego sensu uregulowanie wynika także z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. (Dz. U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98, załącznik), której stosowanie w relacjach dwustronnych polsko-belgijskich podlega regułom wynikającym z jej art. 73. W praktyce zasadniczo dla wykonywania tych funkcji wymagana jest zgoda państwa przyjmującego.

Stąd też należy mieć w polu widzenia fakt, 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 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. Konsul dokonując czynności wyborczych, w tym np. wysyłki pakietu wyborczego, korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnego (operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Powyższe względy prowadzą do wniosku, że podejmując decyzję o głosowaniu za granicą, wyborca musi liczyć się z utrudnieniami w realizowaniu swoich uprawnień, przy czym w żadnym razie takich utrudnień nie można łączyć z pozbawieniem prawa głosowania, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Każdy obywatel polski, także zamieszkały za granicą miał zagwarantowane w wyborach prezydenckich prawo do głosowania, niemniej jeżeli chciał je realizować za granicą, musiał uwzględniać ograniczone możliwości państwa polskiego w zorganizowaniu głosowania za granicą względem sposobu głosowania w kraju. Nie ulega natomiast wątpliwości, że sam fakt zamieszkania czy przebywania za granicą nie skutkował pozbawieniem czynnego prawa wyborczego osoby posiadającej czynne prawo wyborcze i chcącej z niego skorzystać. Ubocznie można tylko wskazać, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwo nie ma także prawnomiędzynarodowego obowiązku przeprowadzania wyborów za granicą (zob. wyrok z 15 marca 2012 r. w sprawie Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji, sygn. 42202/07).

Uwzględniając powyższe, stosownie do treści art. 323 § 2 k.wyb. należało wyrazić opinię jak w sentencji.

