

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 A. G.

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

Dnia 14 lipca 2020 r. A. K. G. wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie 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).

A. K. G.- wniósł protest z powodu nieotrzymania na czas zaświadczenia o prawie do głosowania wystawionego przez Konsula RP w M., które było warunkiem oddania głosu w Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazał, że po zagłosowaniu korespondencyjnie w I turze wyborów zmieniał miejsce pobytu na czas II tury,

wobec czego 29 czerwca 2020 r. zgłosił Konsulowi RP zamiar głosowania osobistego w Polsce. Konsul RP dokonał wykreślenia A. K. G. ze spisu wyborców uprawnionych do głosowania w M. oraz zapewnił o wystawieniu i przesłaniu zaświadczenia uprawniającego do oddania głosu. Jednak, jak podniósł wnoszący protest, dobę po wyborach wciąż nie otrzymał zaświadczenia, przez co nie mógł skorzystać z przysługującego mu konstytucyjnego czynnego prawa wyborczego. Jego zdaniem, okoliczność ta miała wpływ na przebieg głosowania, wynik głosowania lub wynik wyborów, ponieważ uniemożliwiła mu i wielu innym osobom oddanie ważnego głosu w wyborach, co jak wskazał, powoduje wypaczenie wyniku wyborów i pozbawienie ich konstytucyjnego waloru powszechności.

Na końcu wniósł o przeprowadzenie przez Sąd dowodu z wiadomości e-maili otrzymanej przez Konsula RP w M. potwierdzającej fakt wykreślenia A. K. G. ze spisu wyborców uprawnionych do głosowania w obwodzie zagranicznym nr 154.

W swoim stanowisku Konsul RP w M. wskazał, że wnoszący protest był wpisany do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula RP w M. i głosował korespondencyjnie w lokalu wyborczym w siedzibie Konsulatu w I turze wyborów. W związku ze zgłoszonym przez A. K. G. zamiarem głosowania w II turze na terenie Polski, na jego wniosek złożony 29 czerwca 2020 r. Konsulat dokonał jego wykreślenia ze spisu wyborców do głosowania w II turze, co nastąpiło 30 czerwca 2020 r. Dalej podniósł, że wbrew informacji zawartej w proteście Konsulat nie informował wnoszącego protest o tym, że zaświadczenie zostanie do niego wysłane. Jak kolejno wyjaśnił, wówczas ustalono, że w niniejszej sprawie niezbędne będzie przywrócenie A. K. G. do spisu wyborców prowadzonego przez Konsula RP i wystawienie stosownego zaświadczenia o prawie do głosowania. W związku z tym faktem pracownik Konsulatu samodzielnie nawiązał kontakt z wnoszącym protest celem ustalenia, na jaki adres takie zaświadczenie miałoby zostać wysłane i dopiero wtedy poinformował go o wysłaniu tego zaświadczenia. A. K. G. samodzielnie nie kontaktował się z tutejszym urzędem w tej sprawie i nie zgłaszał problemów z dopisaniem się do spisu wyborców w Polsce. Dalej Konsul RP podniósł, że zaświadczenie o prawie do głosowania zostało wystawione i wysłane 6 lipca 2020 r. na wskazany przez wnoszącego protest adres, przesyłką poleconą operatora przesyłek międzynarodowych GLS (numer przesyłki [...]), który

wskazywał, iż termin doręczenia takiej przesyłki to maksymalnie 4 dni robocze. Niestety na stronie tego operatora nie ma możliwości weryfikacji, kiedy przesyłka została doręczona. Ponadto dodał, że wszystkie czynności związane z wysyłką zaświadczenia były realizowane zgodnie z przepisami i wytycznymi, bez zbędnej zwłoki (z reguły tego samego lub następnego dnia). Wobec powyższego Konsul RP uważa protest za bezzasadny w odniesieniu do zastrzeżeń odnoszących się do realizacji obowiązków przez tutejszą placówkę.

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.

Analiza okoliczności przedstawionych we wniesionym proteście wskazuje, że nie doszło do naruszenia żadnego przepisu regulującego głosowanie w kraju ani za granicą, przy należy podkreślić fakt, że we wniesionym proteście skarżący również nie wskazuje przepisu, który miałby zostać naruszony, ograniczając się do stwierdzenia, że nie otrzymał na czas zaświadczenia, które umożliwiłoby mu głosowanie w drugiej turze wyborów prezydenckich w Polsce. Należy podkreślić, że ani przepisy Kodeksu wyborczego ani u.wyb.2020 nie regulują kwestii doręczenia zaświadczenia o prawie do głosowania, na podstawie którego wnoszący protest w drugiej turze mógłby oddać głos w Polsce.

Takie rozwiązanie nie jest przypadkowe, gdyż jedynie na terenie kraju państwo w sposób weryfikowalny i kontrolowalny może uregulować zasady doręczenia, m.in. przesyłek zawierających pakiety wyborcze czy zaświadczenia o prawie do głosowania. Istniejąca w u.wyb.2020 regulacja w zakresie doręczeń dotyczy doręczeń pakietów wyborczych w kraju i w tym zakresie, o ile nie doszłoby do doręczenia, można podnieść odpowiednie naruszenie przepisów dotyczących głosowania.

Co do głosowania korespondencyjnego za granicą, w sytuacji uregulowania w ustawie jedynie kwestii wysłania pakietu wyborczego przez konsula można skutecznie zarzucić wyłącznie naruszenie przepisów dotyczących tego wysłania, dowodząc, że do niego nie doszło, albo doszło z uchybieniem ustawowego terminu. Co do kwestii doręczania zaświadczenia o prawie do głosowania, którego wystawienie pozostaje w kompetencji konsula trzeba mieć w polu widzenia, że zgodnie z § 11 ust. 5 i 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz. U. z 2017 r., poz. 1130), wyborca może odebrać zaświadczenie osobiście lub przez upoważnioną pisemnie osobę, zaś w szczególnie uzasadnionych przypadkach konsul może wysłać wyborcy zaświadczenie za zwrotnym pokwitowaniem odbioru. Z powołanego przepisu wynika, że zasadą jest odebranie zaświadczenia o prawie do głosowania osobiście lub przez osobę upoważnioną, zaś wyjątkiem jest jego wysłanie. Oznacza to, że to po stronie wyborcy leży takie zorganizowanie odbioru zaświadczenia o prawie do głosowania, żeby mógł z tego prawa skorzystać, zaś konsula może obciążać jedynie sprawność w zakresie wydania tego dokumentu, względnie w zakresie jego wysłania. Jeżeli wyborca decyduje się na odebranie zaświadczenia, które ma mu być wysłane, po jego stronie leży ryzyko, że przesyłka zawierająca ten dokument nie zostanie dostarczona na czas. Ze zgromadzonych w sprawie dowodów nie wynika, iżby w zakresie wykonywania obowiązków przez konsula doszło do jakichkolwiek zaniedbań dotyczących zwłoki w wysłaniu zaświadczenia o głosowaniu. Przeciwnie, to z inicjatywy konsulatu doszło do nawiązania kontaktu z wnoszącym protest celem ustalenia, na jaki adres zaświadczenie miałoby być wysłane, a następnie zostało ono wysłane w dniu 6 lipca 2020 r. po ustaleniu, że wybrany doręczyciel gwarantował doręczenie

przesyłki w 4 dni robocze. Wnoszący protest nie wykazał, by było inaczej, zaś dołączony do protestu wyborczego dowód w żadnej mierze nie wskazuje ani na kontakt wnoszącego protest z konsulem, ani na jakąkolwiek treść uzgodnień, a jedynie na fakt, że jego wniosek o dopisanie do spisu wyborców w obwodzie utworzonym za granicą został odrzucony, przy czym załączony mail pochodzi z 30 czerwca 2020 r. Wnoszący protest nie wykazał więc, by sam nawiązywał kontakt w przedmiocie wysłania zaświadczenia o prawie do głosowania, jak również kiedy miałoby to mieć miejsce i czy odbyło się to w czasie gwarantującym doręczenie przesyłki nadanej w W. B. W tym stanie rzeczy za miarodajne należało uznać stanowisko konsula.

Dodać zarazem trzeba, 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.

Należy 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 Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, sporządzona w Londynie dnia 23 lutego 1967 r. (Dz. U. z 1971 r., nr 20, poz. 192) mająca zastosowanie do dwustronnych stosunków konsularnych z państwem, z którego składany jest protest, o czynnościach wyborczych konsulów nie wspomina, nie wyklucza jednak ich wykonywania. Artykuł 38 ust. 1 tej konwencji stanowi: „Urzędnik konsularny jest uprawniony do wykonywania działalności określonej w niniejszej Konwencji. Może on ponadto

wykonywać inne czynności, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem państwa przyjmującego bądź też że odnośnie tych czynności państwo to nie zgłasza sprzeciwu.”. Zbliżone co do tego 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-brytyjskich 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 zaświadczenia o prawie do głosowania dokonuje czynności w świetle prawa polskiego, korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnego (operatora pocztowego państwa przyjmującego). Jeżeli więc konsul działał w porozumieniu z wyborcą i na jego żądanie wysłał zaświadczenie do głosowania na wskazany przez wyborcę adres nie sposób uznać, by naruszył jakiekolwiek przepisy, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 1 lub 2 k.wyb.

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