

POSTANOWIENIE

Dnia 17 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z protestu R. R. S.

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratora Generalnego

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 17 czerwca 2025 r.

postanawia:

1) wydać opinię, że zarzuty protestu dotyczące niedoręczenia zaświadczenia o prawie do głosowania przez duńskiego operatora pocztowego są bezzasadne,

2) w pozostałym zakresie pozostawić protest bez dalszego biegu.

D.Z.

Paweł Księżak Paweł Czubik Maria Szczepaniec

UZASADNIENIE

1. R. R. S., za pośrednictwem polskiego operatora pocztowego, złożył nadany w Polsce protest, który wpłynął do Sądu Najwyższego 10 czerwca 2025 r. W proteście wskazał polski adres zamieszkania. Skarżący podniósł, iż nie miał możliwości głosowania z powodu „nieskutecznego dostarczenia zaświadczenia o prawie do głosowania” przez Ambasadę RP w K. Jak wskazał w związku z przemieszczaniem się między I a II turą wyborów złożył do

Ambasady w K. wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania. Ambasada RP potwierdziła nadanie przesyłki (numer przesyłki uzyskał Skarżący dopiero po wizycie w wydziale konsularnym), natomiast po sprawdzeniu u duńskiego operatora P. okazało się, że została ona zaznaczona w systemie jako doręczona, choć, jak wskazuje Skarżący, nigdy do niego nie dotarła i nie potwierdził jej odbioru (w dowód czego składający protest przedłożył wydruk swojej korespondencji z konsulem wraz z wydrukiem pocztowym operatora duńskiego). W rezultacie Skarżący nie mógł głosować ani w pierwszej ani w drugiej turze wyborów prezydenckich. Nadto Skarżący podniósł trudności komunikacyjne z ambasadą RP (nieodbieranie telefonów, opóźnione odpisywanie na maile), jak i brak precyzyjnej informacji dotyczącej możliwości wykonania prawa do głosowania za granicą. Skarżący nie sprecyzował w proteście, które jego zdaniem przepisy k.wyb. zostały naruszone, sformułował żądania stwierdzenia naruszenia prawa wyborczego oraz uwzględnienie jego protestu w ocenie ważności wyborów Prezydenta RP. Wniósł także o przekazanie protestu lub informacji wynikających z jego treści właściwym organom państwowym w celu rozważenia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę obowiązujących przepisów prawa wyborczego. W szczególności postulował m.in. doprecyzowanie odpowiedzialności organów konsularnych za skuteczne doręczenie zaświadczeń o prawie do głosowania, opracowanie jasnych procedur w tym zakresie, wykorzystanie nowoczesnych technologii oraz zapewnienie rzetelniejszego informowania obywateli o przysługujących im prawach i dostępnych formach głosowania w obu turach wyborów. Wprost zauważył przy tym, że odpowiedzialność placówki konsularnej kończy się z chwilą przekazania przesyłki operatorowi pocztowemu. Skarżący uważa to za istotną lukę prawną, w razie bowiem błędu lub zaniechania operatora, jego zdaniem, obywatel pozostaje jedynym poszkodowanym.

2. Państwowa Komisja Wyborcza w swoim stanowisku z ... czerwca 2025 r. wyraziła opinię co do niezasadności protestu w zakresie odnoszącym się do doręczenia zaświadczenia o prawie do głosowania, wskazując, iż wyborca wybierając sposób odbioru zaświadczenia o prawie do głosowania za zwrotnym pokwitowaniem odbioru musi godzić się z ryzykiem nieotrzymania go przed dniem głosowania. W zakresie pozostałych zarzutów PKW wskazała, iż protest powinien być pozostawiony bez dalszego biegu, biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazujące, że protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli stawiać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą protest, zaś podstawą do uznania protestu wyborczego za niedopuszczalny i pozostawienia go bez dalszego biegu jest również brak interesu prawnego we wniesieniu protestu wyborczego, co ma miejsce w sytuacji, gdy formułowane w nim zarzuty mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, odnosząc się do sytuacji, których protestujący osobiście nie doświadczył. PKW stwierdziła, że wskazane zarzuty dotyczące rzekomo dużej skali problemów związanych z brakiem informacji ze strony organów

wyborczych co do zasad i możliwości zmiany miejsca głosowania mają charakter całkowicie hipotetyczny i abstrakcyjny i nie odnoszą się do żadnego konkretnego przypadku.

3. Prokurator Generalny w swoim stanowisku z ... czerwca 2025 r. wyraził pogląd o konieczności pozostawienia wniesionego protestu wyborczego bez dalszego biegu. Wskazał m.in., że nie spełnia on warunków do jego merytorycznego rozpoznania wynikających z art. 321 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb., dotyczy bowiem spraw technicznych związanych z dostarczeniem przesyłki pocztowej na terenie Danii, co nie leży w gestii konsula, lecz operatora wykonującego usługi pocztowe, który to podmiot nie jest organem wyborczym i ewentualne zarzuty dotyczące jego działalności nie mogą być utożsamiane z zarzutami prawa wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

4. 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.

Zarzuty składającego protest dotyczą czynności wyborczych konsula polskiego 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. 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik) mająca zastosowanie do stosunków konsularnych z państwem, z którego jest składany protest, o czynnościach wyborczych konsulów 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 zaaprobować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu.

5. Na podstawie przedłożonych dokumentów i niekwestionowanych informacji Sąd Najwyższy ustalił, że przesyłka pocztowa zawierająca zaświadczenia o prawie do głosowania została wysłana przez wydział konsularny Ambasady RP w K. na adres Skarżącego w Danii 12 maja 2025 r. za pośrednictwem lokalnego duńskiego doręczyciela pocztowego. W dniu 14 maja 2025 r. została odnotowana w jego systemie teleinformatycznym jako przesyłka doręczona. Fakt doręczenia Skarżący kwestionuje, podnosząc, że przesyłka nie dotarła do niego przed I ani II turą wyborów.

Składający protest nie kwestionuje, iż konsul wydał zaświadczenie zgodnie z jego wnioskiem ani też tego, że zgodnie z jego wnioskiem wysłał je na wskazany adres w Danii. Zarzut w tym zakresie nie dotyczy sposobu działania konsula. Nie stawia też zarzutów co do opóźnionego działania konsula. Przesyłka niewątpliwie wysłana została w terminie, który, gdyby została prawidłowo doręczona przez doręczyciela duńskiego, umożliwiałby głosowanie Skarżącemu w obu turach wyborów prezydenckich.

Jak słusznie zauważa wnoszący protest, zagadnienie skutecznego doręczenia zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego przez konsula nie zostało uregulowane w prawie polskim. Wbrew jednak twierdzeniom wnoszącego protest nie jest to żadna luka prawna, lecz absolutnie świadomy, celowy i w pełni zasadny zabieg legislacyjny.

Przyczyna takiego stanu rzeczy jest oczywista – system doręczeń za granicą pozostawał i pozostaje poza zakresem oddziaływania polskiego ustawodawcy. O ile można uregulować kwestię wysłania zaświadczenia o prawie do głosowania do wyborcy przez konsula (zob. § 6-7 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie spisu wyborców sporządzanego i aktualizowanego przez konsula z dnia 31 sierpnia 2023 r.; Dz.U. poz. 1765), o tyle nie może na poziomie prawa polskiego zostać uregulowana kwestia doręczeń podlegająca za granicą jurysdykcji obcej. Nie jest dopuszczalne natomiast uwzględnienie protestu w sytuacji, gdy zaświadczenie zostało wysłane przez konsula, a nie doszło do adresata lub doszło w czasie uniemożliwiającym głosowanie. W takiej sytuacji z perspektywy ustawowej brak przepisu, który mógł zostać naruszony. Co więcej, w przepisach wskazanego powyżej rozporządzenia nie określono terminu, w którym zaświadczenie ma być sporządzone i wysyłane – co związane jest z faktem, że zaświadczenie powinno być zasadniczo odebrane osobiście (a jedynie wyjątkowo wysłane do wyborcy).

Naruszenie prawa do głosowania można by stwierdzić jedynie wówczas gdyby konsul nie wydał zaświadczenia lub nie wysłał go pomimo pozytywnie rozpatrzonego

wniosku. W analizowanym przypadku konsulowi nie można nawet zarzucić opieszałości w wydaniu i przesłaniu zaświadczenia. Należy zauważyć, że wobec braku odbioru osobiście zaświadczenia przez wnioskującego (co jest rozwiązaniem podstawowym – jedynym dającym pełną gwarancję skorzystania z zaświadczenia zgodnie z wolą wnioskodawcy), konsul rozpatrzył pozytywnie jego wniosek o wysłanie zaświadczenia (co z punktu widzenia regulacji rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych nie było jego obowiązkiem – wysyłkę zaświadczenia może bowiem zapewnić jedynie w „szczególnie uzasadnionych przypadkach” – kwestia ta jest więc przedmiotem dyskrecjonalnej decyzji konsula) i uczynił to w trybie wskazanym stosownymi przepisami (zob. § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia). Konsul nie mógł przesłać zaświadczenia w inny sposób niż wskazany we wspomnianym przepisie.

Składający protest, wnioskując o przesłanie zaświadczenia pocztą i rezygnując z osobistego odbioru, uczynił to na własne ryzyko. Stąd też zarzuty sformułowane w proteście dotyczące przesłania zaświadczenia dokonanego przez konsula z wykorzystaniem zagranicznego operatora świadczącego takie usługi w obcej przestrzeni prawnej, nie odnoszą się do działań władz polskich ani też nie dotyczą spraw, na które konsul polski miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją, wynikają bowiem z przyjętej praktyki i prawa państwa przyjmującego. Kwalifikacja protestu przez Sąd Najwyższy z uwagi na fakt, że dotyczył on zdarzenia w przestrzeni obcego państwa, których konsul RP nie mógł nadzorować, ani organy RP nie miały na nie wpływu, nie wyklucza możliwości skierowania przez składającego protest stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi tego państwa.

6. Odnosząc się do pozostałych zarzutów składającego protest należy zauważyć, że nie są to kwestie, które stanowić mogą materię protestową zgodnie z regulacjami k.wyb. Jedynie na marginesie Sąd Najwyższy zauważa, że wynikają one głównie z niewłaściwego umiejscawiania głosowania zagranicznego w przestrzeni konstytucyjno- i międzynarodowoprawnej oraz klasyfikacji zasad i priorytetów funkcjonowania służby konsularnej.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że nie ma konstytucyjnego prawa głosowania zagranicą (jak też korzystania ze swoich innych praw wyborczych zagranicą – np. uzyskiwania zaświadczenia o prawie do głosowania) – to tylko możliwość ustawowa, która jako uprawnienie pojawia się zagranicą tam, gdzie zorganizowano obwody (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 15 marca 2012 w sprawie *Sitaropoulos*

i Giakoumopoulos przeciwko Grecji, skarga 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 (jak choćby sposób działania miejscowych organów pocztowych).

Przypomnieć tym samym należy, że art. 37 Konstytucji RP stanowi, iż ten korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Władza RP utożsamiana może być w świetle tego przepisu jedynie z pełnym władztwem terytorialnym, a nie np. wykonywaniem ograniczonych czynności prawnych i faktycznych na terytorium obcego państwa, za jego zgodą. Jedyne przepisy konstytucyjne przewidujące wprost możliwość podejmowania przez organy państwa działań poza swoimi granicami to art. 6 ust. 2 Konstytucji RP (przepis ten jako niedotyczący obywateli lecz Polonii, tj. osób posiadających polskie pochodzenie, jest zupełnie irrelevantny w odniesieniu do kwestii wyborczych) oraz art. 36 Konstytucji RP – prawo do opieki nad obywatelem za granicą (które stanowi pozytywny refleks uprawnienia państwa obywatelstwa gwarantowanego prawnomiędzynarodowo do sprawowania takiej opieki i tym samym jest swoistym wyłomem w jurysdykcji państwa terytorium). Prawa wyborcze są gwarantowane konstytucyjnie jedynie pod władzą RP. Nie ma tym samym konstytucyjnego obowiązku państwa do zapewnienia głosowania zagranicą. Milczenie Konstytucji RP w przedmiocie wyborów za granicą należy postrzegać jako spójne z treścią jej art. 37. Tym samym art. 62 Konstytucji RP przewiduje prawo i wolność polityczną tylko w warunkach określonych w art. 37, a więc tylko w sytuacji sprawowanego przez Rzeczpospolitą Polską władztwa terytorialnego (a więc tylko w jej granicach terytorialnych).

Co do zarzutów składającego protest w zakresie trudności w kontaktowaniu się z służbą zagraniczną RP oraz niewłaściwego informowania przez tę służbę o głosowaniu zagranicznym, to należy zauważyć, że zadania wyborcze konsulów nie mają charakteru priorytetowego w porównaniu z innymi czynnościami nakładającymi się na aktywność służby konsularnej.

Rzeczywista realizacja praw i obowiązków wyborczych w konkretnej sytuacji zagranicznej pozostawiona została do decyzji służby konsularnej [art. 34 pkt 20 i art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1329)]. Konsul, zgodnie z tymi przepisami, może odmówić wykonania czynności, jeżeli jej wykonanie mogłoby stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia jego lub innych osób lub mogłoby wywołać poważną szkodę.

W sytuacjach losowych służba konsularna musi zająć się kwestiami priorytetowymi, gwarantowanymi dla obywatela konstytucyjnie (art. 36 Konstytucji RP), których możliwość wykonania objęta jest gwarancjami międzynarodowymi (wobec których państwo przyjmujące nie może się przeciwstawić). Chodzi o czynności z zakresu opieki i pomocy konsularnej – odnoszące się głównie do życia, zdrowia, wolności obywatela. Dla wykonywania tych właśnie czynności ustanawiana jest zasadniczo służba konsularna za granicą.

Należy podnieść, że administracyjny potencjał ludzki Rzeczypospolitej Polskiej za granicą jest ograniczony, a wybory są organizowane przy jego wykorzystaniu często w całości. Oczywiście jest, że w sytuacjach szczególnych (przykładowo: wypadek komunikacyjny na masową skalę w okręgu konsularnym wiążący się ze śmiercią licznych obywateli polskich, pozbawienie wolności licznych obywateli polskich w związku z meczem piłkarskim) urzędnicy konsularni są zmuszeni wykonywać priorytetowo czynności z zakresu ochrony konsularnej, także kosztem anihilacji aktywności w ramach czynności zależnych od przyzwolenia państwa przyjmującego i pozostających bez gwarancji konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych.

Oczywiście ryzyko wystąpienia takich szczególnych zdarzeń w toku organizacji wyborów, a przede wszystkim w dniu wyborów, jest niewielkie, aczkolwiek nie można ich z góry wykluczać w poszczególnych okręgach konsularnych i obwodach wyborczych. Należy jednak zauważyć, że postulowane przez składającego protest nakładanie na konsulów dodatkowych obowiązków

informacyjnych w zakresie czynności wyborczych może okazać się destrukcyjne dla podstawowych obowiązków służby zagranicznej.

De lege ferenda Sąd Najwyższy w niniejszym składzie absolutnie nie uważa (odmiennie w stosunku do poglądów wyrażonych przez składającego protest) za zasadne tworzenia dalszych ułatwień w przedmiocie głosowania zagranicznego, a sugerowałby wręcz, zgodnie z istniejącymi standardami państw Europy Zachodniej, np. ograniczenie tego uprawnienia wyłącznie do osób płacących podatki w Polsce a przebywających jedynie tymczasowo (np. turystycznie) zagranicą. Nakładanie na służbę konsularną licznych obowiązków wynikających z k.wyb. może bowiem negatywnie wpływać na realizację przez nią obowiązków konstytucyjnych, dla których wykonywania służba ta została powołana (art. 36 Konstytucji RP). Tym samym może dochodzić do negatywnej z punktu widzenia praw obywatelskich sytuacji, gdy realizacja konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywatela zagranicą jest zagrożona faktycznie ze względu na wykonywanie szeregu obowiązków niemających konstytucyjnego umocowania.

7. Reasumując, należy stwierdzić, że powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszącego protest nie wypełniają tym samym dyspozycji tego przepisu. Fakt, że zaświadczenie nie dotarło na czas do wnoszącego protest nie stanowi przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. Przypadek, który dotknął Skarżącego, podniesiony w jego zarzucie jako naruszenie przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, nie może być jako taki zakwalifikowany z uwagi na to, że nie stanowił on konsekwencji działań organów państwa polskiego. Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez konsula RP czy innych organów Państwa Polskiego swoich funkcji w przedmiocie wydania zaświadczenia o prawie do głosowania. Pozostałe zarzuty wnoszącego protest w zupełności nie odnoszą się do materii dotyczącej głosowania ani przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k..

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 323 § 1 k.wyb. uznał zarzuty protestu dotyczące braku możliwości oddania głosu z uwagi na nedoręczenie zaświadczeń przez duńską pocztę za bezzasadne, zaś w pozostałym zakresie pozostawił protest bez dalszego biegu.

D.Z.

[a.ł]

Paweł Księżak Paweł Czubik Maria Szczepanec

