

POSTANOWIENIE

Dnia 29 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik

SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego B.W. i innych
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.

**wyraża opinię, że zarzut podniesiony w protestach jest
niezasadny.**

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684, dalej: k.wyb.) oraz w zw. z 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 (dalej: u.wyb.2020) protest wyborczy przeciwko wyborowi A.D. na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) na piśmie wnieśli:

1. B.W. (14 lipca 2020 r.);
2. M.S-W. (14 lipca 2020 r.);

3. A.W. (14 lipca 2020 r.);
 4. R.D. (15 lipca 2020 r.);
 5. M.G. (15 lipca 2020 r.);
 6. H.S. (16 lipca 2020 r.);
 7. E.C. (15 lipca 2020 r.);
 8. M.C. (15 lipca 2020 r.);
 9. K.K. (16 lipca 2020 r.);
- (dalej: Wnoszący protest).

Wnoszący protest podnieśli zarzut naruszenia przepisów u.wyb.2020 dotyczących głosowania, tj. art. 6 ust. 2 tej ustawy, poprzez niedoręczenie pakietu wyborczego przed ponownym głosowaniem (tzw. II tura), co doprowadziło do pozbawienia ich możliwości skorzystania z gwarantowanego w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP czynnego prawa wyborczego, a ponadto miało wpływ na wynik wyborów na Prezydenta RP.

Następnie Wnoszący protest wskazali, że jako wyborcy przebywający za granicą zgłosili właściwemu Konsulowi RP zamiar głosowania korespondencyjnego. Zgłoszeń dokonali elektronicznie, dochowując wszelkich wymogów określonych w art. 3 u.wyb.2020, ale co najmniej do dnia wyborów, tj. 12 lipca 2020 r. nie otrzymali pakietu wyborczego, co uniemożliwiło im oddanie głosów.

Wnoszący protest zaznaczyli, że wyżej wskazane naruszenie przepisów ustawy miało wpływ na wynik wyborów, gdyż z informacji podawanych przez media wynika, że problem związany z brakiem doręczenia wyborcom przebywającym za granicą nie miał charakteru jedynie jednostkowego, lecz występował na dużą skalę. Zważywszy na niewielką różnicę głosów pomiędzy kandydatami, należy zdaniem Wnoszących protest uznać, że pozbawienie znacznej części obywateli polskich przebywających za granicą możliwości oddania głosu wpłynęło na wynik wyborów.

Jako dowody opisywanego naruszenia Wnoszący protesty przedstawili:

1. B.W. – potwierdzenie rejestracji wniosku dotyczącego głosowania korespondencyjnego;
2. M.S-W. – potwierdzenie rejestracji wniosku dotyczącego głosowania korespondencyjnego;

3. A.W. – potwierdzenie rejestracji wniosku dotyczącego głosowania korespondencyjnego;
4. R.D. – informację o akceptacji zgłoszenia do spisu wyborców za granicą;
5. M.G. – potwierdzenie złożenia wniosku o wpisanie do spisu wyborców za granicą, informację o akceptacji zgłoszenia do spisu wyborców za granicą;
6. H.S. – informację o akceptacji zgłoszenia do spisu wyborców za granicą;
7. E.C. – informację o akceptacji zgłoszenia do spisu wyborców za granicą, korespondencję e-mail z 10 lipca 2020 r. z Ambasadą RP w B. dotyczącą braku doręczenia pakietu wyborczego;
8. M.C. – informację o akceptacji zgłoszenia do spisu wyborców za granicą;
9. K.K. – nie załączyła dowodów;

Wnoszący protesty dołączyli do protestów zawiadomienia o ustanowieniu pełnomocnika/-ów zamieszkałego/-ych w kraju.

Poszczególni konsulowie RP zajęli następujące stanowiska wobec protestów.

W odniesieniu do protestu B.W. i M.S-W. Konsul Generalny RP w N. stwierdził, że zostali oni wpisani 10 czerwca 2020 r. do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula w N. (Obwodowa Komisja Wyborcza nr [...] w N.). Pakiety wyborcze zostały wysłane do ww. wyborców odpowiednio 19 czerwca 2020 r. i 30 czerwca 2020 r. pocztą nierejestrowaną. A.W. została wpisana 29 czerwca 2020 r. do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula w N. (Obwodowa Komisja Wyborcza nr [...] w N.). Pakiet wyborczy został wysłany do ww. wyborcy 1 lipca 2020 r. pocztą nierejestrowaną.

W stosunku do protestu R.D. Konsul Generalny RP w V. stwierdził, że składająca protest była wpisana do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula Generalnego RP w V.. Konsul Generalny RP w V. uznaje protest za bezzasadny z uwagi na fakt, iż pakiet wyborczy do ww. wyborcy został nadany na pocztę 2 lipca 2020 roku, jako przesyłka zwykła [...] Post. Adres do doręczenia pakietu wyborczego jest tożsamy z adresem wskazanym w proteście wyborczym.

Wobec protestu M.G. Konsul Generalny RP w L. zajął stanowisko, że składająca protest była wpisana do spisu wyborców OKW nr [...] w L.. Zgodnie z obowiązującymi przepisami na terenie [...] okręgu konsularnego możliwe było głosowanie wyłącznie w formie korespondencyjnej, z wysyłką pakietu wyborczego

na adres zamieszkania za granicą. Pakiet wyborczy dla M.G. został przekazany brytyjskiemu operatorowi pocztowemu z zachowaniem ustawowych terminów.

W odniesieniu do protestu H.S. Konsul Generalny RP w B. stwierdził, że składający protest był wpisany do spisu wyborców Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w B., sporządzonego przez właściwego terytorialnie Konsula RP. Pakiet wyborczy został wysłany na adres korespondencyjny podany przez składającego protest w dniu 2 lipca 2020 r., przesyłką ekspresową nierejestrowaną. Operatorem pocztowym była Poczta Hiszpańska. Nadanie pakietów wyborczych przesyłką nierejestrowaną nie pozwalało na śledzenie indywidualnych przesyłek – placówka dysponowała jedynie listą numerów przesyłek, które nie były przypisane do nazwisk odbiorców. W celu zagwarantowania możliwości skorzystania przez polskich obywateli, zamieszkałych lub przebywających czasowo w okręgu konsularnym Konsula Generalnego RP w B., z ich praw wyborczych w ponownym głosowaniu, Konsul Generalny RP w B. podjął dodatkowe działania w granicach swoich kompetencji, interweniując bezpośrednio u dyrektora Poczty Hiszpańskiej w K. oraz dyrektora największego oddziału Poczty Hiszpańskiej w B., w celu nadania przesyłkom wyborczym priorytetowego charakteru.

W stosunku do protestów E.C. i M.C. Konsul Generalny RP w B. zaznaczył, że – składający protest byli wpisani do spisu wyborców sporządzonego przez Konsula – obwód głosowania nr [...] w B.. Na terenie okręgu konsularnego obejmującego Królestwo Belgii wybory odbywały się w formie korespondencyjnej bez możliwości osobistego odbioru pakietu. Pakiet wyborczy został przesłany na adres figurujący w systemie elektronicznej rejestracji wyborców 2 lub 3 lipca 2020 r., priorytetową przesyłką pocztową;

W odniesieniu do protestu K.K. Konsul Generalny RP w L. stwierdził, że składająca protest skutecznie zgłosiła się do spisu wyborców prowadzonego dla Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w L., w której głosowanie było możliwe wyłącznie w drodze korespondencyjnej. W nocy okólnej nr 20-534 z dnia 25 marca 2020 r. Departament Stanu Stanów Zjednoczonych Ameryki poinformował, że ze względu na epidemię COVID-19 nie jest możliwe organizowanie przez misje dyplomatyczne akredytowane w USA na terytorium tego państwa wyborów w sposób inny niż zdalny (w tym również korespondencyjnie). Konsekwencją

powyższego było wyznaczenie Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w L. w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą, jako obwodu, gdzie głosowanie odbywa się wyłącznie w formie korespondencyjnej. Wysłanie pakietu wyborczego do wyborcy K.K. przed głosowaniem ponownym w wyborach Prezydenta RP nastąpiło 1 lipca 2020 r. Przekazanie wyborcy pakietu wyborczego, w oparciu o treść art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 nastąpiło poprzez wysłanie pocztą nierejestrowaną, dlatego brak jest możliwości stwierdzenia, czy wyborca pakiet wyborczy otrzymał, a jeżeli otrzymał, to w jakim terminie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.

Zasady te określono w art. 82 i art. 83 k.wyb. oraz – w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – w przepisach szczególnych art. 321-323 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 dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Zarzuty Wnoszących protest dotyczą czynności wyborczych Konsulów RP za granicą – w kilku różnych państwach przyjmujących.

Z uwagi na przeprowadzanie czynności wyborczych 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 konsulowie nie mieli wpływu.

W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzanych w 2020 r. liczne państwa obce zastosowały, z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne dotyczące wirusa SARS-COV-2 (COVID-19), ograniczenia zgromadzeń lub przesyłek pocztowych oddziałujących także na proces organizacji polskich wyborów za granicą. Konsul RP dokonując czynności wyborczych, w tym objętej protestem wysyłki pakietu wyborczego dokonuje czynności w świetle prawa polskiego (do zlecenia sporządzenia i wysyłki pakietu wyborczego zastosowanie znajduje art. 6 u.wyb.2020), korzystając jednakże ze środków technicznych wysyłki przewidzianych w obcym porządku prawnym (operatora pocztowego państwa przyjmującego).

Należy zauważyć, że w zakresie głosowania korespondencyjnego za granicą, w ustawie uregulowana została jedynie kwestia wysłania pakietu do wyborcy przez Konsula RP (art. 6 ust. 2 u.wyb.2020), nie ma natomiast unormowań dotyczących doręczeń. Przyczyna takiego stanu rzeczy jest oczywista – system doręczeń za granicą pozostawał i pozostaje poza zakresem oddziaływania polskiego ustawodawcy.

W toku postępowania stwierdzono, że przesłanie przez Konsulów RP pakietów wyborczych w sprawach objętych protestami nastąpiło każdorazowo w terminie i na warunkach określonych w art. 6 ust. 2 u.wyb.2020 – tj. nie później niż 6 dni przed dniem wyborów.

Nie jest dopuszczalne uwzględnienie protestu w sytuacji, gdy pakiet wyborczy został wysłany przez Konsula RP w terminie, a nie doszedł lub doszedł w czasie uniemożliwiającym głosowanie korespondencyjne. W takiej sytuacji brak przepisu, który mógł zostać naruszony.

Należy podkreślić, że fakt niedoręczenia pakietu przed ponownym głosowaniem, wskutek czego niemożliwe było oddanie głosu w wyborach, stanowił wyłączny efekt działań lub zaniechań zagranicznego operatora pocztowego. Sytuacja taka miała miejsce pomimo rozwiązania ustawowego dotyczącego

preferowania przesyłek nierejestrowanych, jako tych dostarczanych w szybszym terminie.

Stąd też nedoręczenie pakietu wyborczego przed ponownym głosowaniem, na podstawie którego sformułowano w protestach zarzuty, nie stanowi efektu działań Konsula RP ani naruszenia polskiego prawa, lecz zagranicznego operatora świadczącego usługi pocztowe w obcej przestrzeni prawnej. Nie odnosi się do działań władz polskich, ani też nie dotyczy spraw, na które Konsul RP miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją. Na zaistniałe zdarzenie nie miał wpływu sposób wykonywania przez Konsula RP swoich funkcji wyborczych.

Kwalifikacja protestów przez Sąd Najwyższy z uwagi na fakt, że dotyczyły one zdarzenia w przestrzeni obcego państwa, których Konsul RP nie mógł nadzorować ani organy Rzeczypospolitej Polskiej nie miały na nie wpływu, nie wyklucza możliwości skierowania przez składających protesty stosownych zarzutów wobec właściwych władz państwa obcego czy też wobec podmiotów świadczących w państwie tym usługi pocztowe, zgodnie z regułami procesowymi tego państwa.

Z uwagi na powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 323 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb.2020 orzekł, jak w sentencji.