

POSTANOWIENIE

Dnia 5 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących wykonywania zadań związanych z ustaleniem wyników głosowania i wyników wyborów oraz wyniku referendum, a także trybu i zasad powoływania pełnomocników okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 października 2023 r.,

odrzuca skargę.

[A.W.]

UZASADNIENIE

Pismem, które wpłynęło do Sądu Najwyższego 4 października 2023 r., w ustawowym terminie Stowarzyszenie [...] (dalej: „Skarżący”), reprezentowane przez M. S., wniosło skargę na podstawie art. 161a § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm.; dalej: „k.wyb.” lub „Kodeks”) w zw. z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm.; dalej: „u.r.o.”) na:

1. uchwałę nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych, dotyczących wykonywania zadań związanych z ustalaniem wyników głosowania i wyników wyborów oraz wyniku referendum, a także trybu i zasad powoływania pełnomocników okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

oraz

2. uchwałę nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

Obydwie uchwały PKW zostały zaskarżone w częściach (wniesiono o uchylenie ich poszczególnych punktów, fragmentów i zdań). Skarżący wskazał na różne naruszenia prawa w stosunku do poszczególnych części uchwał, wywodząc różne, szczegółowo ujęte zarzuty. Zaprezentowano m.in. stanowisko w zakresie prawidłowej – zdaniem Skarżącego – interpretacji art. 230 § 2 k.wyb. (przykładowo wskazano: „fragment ten wynika z błędnej interpretacji art. 230 § 2 k.wyb., a

mianowicie z interpretacji dosłownej, podczas gdy prawidłowa jest interpretacja systemowa, która jest zawężająca i zgodnie z którą głosowanie za granicą albo na polskim statku morskim może być uznane za niebyłe tylko jeżeli okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania z przyczyn, których wystąpienie byłoby niemożliwe lub bardzo nieprawdopodobne w Polsce, takich jak np. interwencja władz obcego państwa uniemożliwiająca pracę obwodowej komisji wyborczej, atak zbrojny na lokal wyborczy lub długotrwałe zakłócenie łączności” – s. 2 skargi).

Skarżący podniósł, że posiada legitymację procesową do wywiedzenia niniejszej skargi, powołując się w tym zakresie zwłaszcza na postanowienie Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., I NSW 14/23 (s. 4-5 skargi).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wywiedziona skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu.

W kilku orzeczeniach wydanych w ostatnich dniach Sąd Najwyższy przyjął co prawda, że Skarżącemu lub podmiotom o podobnym statusie przysługuje legitymacja procesowa do złożenia skargi na wytyczne PKW, jednakże Sąd Najwyższy w niniejszym składzie stwierdza, że poglądy wyrażone w uzasadnieniach tych orzeczeń są błędne. Zgodnie z art. 161a § 1 zd. 1 k.wyb., pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 (tj. wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych). Zgodnie natomiast z art. 92 ust. 1 u.r.o., w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy k.wyb. Sąd Najwyższy m.in. w sprawach I NSW 14/23, I NSW 70/23 oraz I NSW 72/23 przyjął, iż status

przewidzianego w art. 48 u.r.o. podmiotu uprawnionego do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych (o których mowa w art. 49-55 u.r.o.), przesądza o jego legitymacji procesowej z art. 161a Kodeksu i tym samym o prawie do zaskarżenia wytycznych PKW. W istocie rzeczy fakt prowadzenia przez podmiot uprawniony – stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, mieszczącą się w zakresie jej celów statutowych działalności związanej z przedmiotem referendum (art. 48 ust. 3 pkt c u.r.o.) konstytuuje uprawnienia procesowe pozwalające zaskarżyć treść wytycznych referendalnych – analogiczne do tych posiadanych przez pełnomocnika wyborczego wobec wytycznych odnoszących się do wyborów. Interpretację Sądu Najwyższego we wspomnianych składach oparto na konstytucyjnym „domniemaniu drogi sądowej” i prokonstytucyjnej interpretacji przepisów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., I NSW 14/23).

Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie nie ma jakichkolwiek podstaw normatywnych, w szczególności podstaw konstytucyjnych, dla przyjęcia wyżej wskazanej interpretacji skutkującej wykreowaniem legitymacji procesowej skarżącego podmiotu – uprawnionego jedynie do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, nie zaś dysponującego uprawnieniami skargowymi komitetów wyborczych startujących w wyborach parlamentarnych, wynikającymi z przepisów ustawy.

Tezę o konieczności zastosowania art. 161a k.wyb. do podmiotów dysponujących wspomnianym referendalnym statusem radiowo-telewizyjnym postawiono w oparciu o specyficzną wykładnię klauzuli „odpowiedniego stosowania” zawartej w odesłaniu z art. 92 ust. 1 u.r.o. Pojęcie to zostało w sposób wyczerpujący wyjaśnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale składu siedmiu sędziów z 17 stycznia 2013 r. (III CZP 51/12) stwierdzono, że „w piśmiennictwie trafnie zauważa się, że pojęcie «odpowiedniości» stosowania określonego przepisu oznacza, że niektóre jego postanowienia będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować”. Podobnie Sąd Najwyższy do kwestii tej odniósł się w uchwale składu trzech sędziów z 23 sierpnia 2006 r. (III CZP 56/06) podnosząc, iż w myśl dyrektyw odpowiedniego stosowania prawa,

przepisy te mogą mieć zastosowanie bez żadnych ograniczeń (wprost), z odpowiednimi modyfikacjami usprawiedliwionymi podobieństwami i odmiennościami między postępowaniami albo, ze względu na występujące różnice między tymi postępowaniami, nie mogą być stosowane w ogóle.

Odnosząc się do tego zagadnienia w sprawie I NSW 14/23 Sąd Najwyższy jednoznacznie uznał, że ze względów natury konstytucyjnej, odpowiednie stosowanie art. 161a k.wyb. na gruncie ustawy o referendum ogólnokrajowym nie może prowadzić do niestosowania tej regulacji. Wyjaśniając zajęcie takiego stanowiska, Sąd Najwyższy powołał się na uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r., K 17/14, z którego wynika konstytucyjne „domniemanie drogi sądowej”. W oparciu o tę konstatację wykreowano nieznaną ustawie o referendum prawo organizacji uprawnionych do emitowania w czasie kampanii referendalnej audycji referendalnych w programach radiowych i telewizyjnych nadawców publicznych, do zaskarżenia treści wytycznych PKW dla komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia. Rozwiązanie takie, wbrew zapewnieniom składu orzekającego w sprawie I NSW 14/23, nie znajduje jednak podstaw w przepisach Konstytucji RP, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W sprawie I NSW 14/23 - jedynej, w której Sąd Najwyższy podjął się uzasadnienia swojej decyzji o przyznaniu legitymacji do zaskarżenia uchwał PKW zawierających wytyczne dla komisji niższego rzędu podmiotom uprawnionym w rozumieniu art. 48 u.r.o. - umotywowano to posunięcie bardzo ogólnie rozumianą zasadą demokratyzmu oraz – szeroko rozumianym – konstytucyjnym prawem do sądu wywodzonym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r., K 17/14, Sąd Najwyższy wskazał we wspomnianym postanowieniu, że „z przepisu tego «wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Jego zakres uzupełnia zasada demokratycznego państwa prawnego, z której wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej»”. Jednocześnie jednak, Sąd Najwyższy pominął w uzasadnieniu sprawy I NSW 14/23 ciąg dalszy wyводу Trybunału Konstytucyjnego zawartego w tej samej jednostce redakcyjnej

uzasadnienia. Trybunał podkreślił tam, „że przedmiotowy zakres prawa do sądu trzeba określać przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, tj. rozstrzygania sporów prawnych – ze stosunków prawnych (nie zaś sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadzędności i podporządkowania między organami państwowymi)”. Wyraźnie więc Trybunał Konstytucyjny doprecyzował, że prawo do sądu i wynikające zeń domniemanie drogi sądowej służy ochronie praw podmiotowych wynikających ze stosunków prawnych łączących poszczególne ich podmioty. Doprecyzowanie to ma kluczowe znaczenie dla oceny tego, czy wykładnię zastosowaną w postanowieniu I NSW 14/23 można uznać za poprawnie realizującą konstytucyjne prawo do sądu. Podmiotu uprawnionego w rozumieniu art. 48 u.r.o. nie łączy bowiem z PKW żaden stosunek prawny, którego treść determinowałyby wytyczne PKW wydawane dla komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia. Co więcej, wytyczne te są bezpośrednim wyrazem stosunku nadzędności i podporządkowania między organami państwowymi jakimi są PKW i podmioty wskazane w art. 160 k.wyb. (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r., K 17/14, pkt. 6.2.1, Nb. 430). Tym samym, w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na którym oparł swoje rozstrzygnięcie Sąd Najwyższy w sprawie I NSW 14/23 – w oparciu o art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – nie można organizacjom mającym prawo do nadawania audycji referendalnych, przyznawać prawa do zaskarżania wytycznych PKW dla podlegających jej organów wyborczych. Z tego względu, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie tylko nie stwarza podstaw do przyznania prawa do zaskarżenia wytycznych PKW podmiotom uprawnionym w rozumieniu art. 48 u.r.o. ale w oczywisty sposób stoi on na przeszkodzie przyznaniu im tego prawa.

Przyjęta w sprawie I NSW 14/23 i kilku innych, kolejnych sprawach (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z 5 października 2023 r., I NSW 70/23 oraz I NSW 72/23), koncepcja godzi w wynikające z Kodeksu reguły dotyczące szczególnej reprezentacji podmiotu dla konkretnych działań skargowych wynikające z art. 161a k.wyb. Należy podkreślić, że legitymacja procesowa z art. 161a k.wyb. odnosząca się do wytycznych wyborczych przysługuje wyłącznie szczególnemu reprezentantowi komitetu wyborczego, którym jest jego pełnomocnik wyborczy. Dokonując interpretacji wskazującej na legitymację procesową podmiotu

dysponującego radiowo-telewizyjnym statusem referendalnym, tworzy się nierozwiązany w świetle dotychczasowego orzecznictwa (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., I NSW 14/23) problem reprezentacji podmiotu składającego skargę. Zamiast reprezentacji szczególnej – odpowiadającej instytucji pełnomocnika wyborczego – wobec jej całkowitego braku, przyjęta zostaje zwykła reprezentacja podmiotu wynikająca z KRS – która to reprezentacja partii politycznej *per ipso* nie jest dopuszczalna w warunkach wyborczych w przypadku skargi na wytyczne PKW. Świadczy to niezbicie o mylności koncepcji zastosowania art. 161a k.wyb. na podstawie odesłania z art. 92 ust. 1 u.r.o. Należy bowiem zakładać racjonalność ustawodawcy – reprezentacja szczególna z art. 161a k.wyb. nie została przyjęta po to by mogła być orzeczniczo podważona w warunkach rozszerzającej interpretacji wynikającej z rzekomo odpowiedniego stosowania tego przepisu z uwagi na wskazanie wynikające z art. 92 u.r.o. W dotychczasowych sprawach Sąd Najwyższy poszukiwał podmiotu najbardziej zbliżonego do instytucji pełnomocnika wyborczego. Przyjęcie takiej interpretacji niedopuszczalne jest w postępowaniu publicznoprawnym, którym jest niewątpliwie postępowanie wyborcze oraz to dotyczące referendum ogólnokrajowego – „szczegółowo określony zakres tego postępowania nie powinien doznawać nieuzasadnionej niczym wykładni rozszerzającej” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 września 2023 r., I NSW 18/23).

Wydaje się również chybiony argument Skarżącego wskazujący jako podstawę, z której wywodzona jest legitymacja skargowa na jego aktywność w przedmiocie objętym zakresem referendum. Prowadziłoby to bowiem do niemal nieograniczonego otwarcia katalogu podmiotów uprawnionych do składania skarg na wytyczne PKW. Wydaje się ponadto, że czytelne ograniczenie w tym zakresie, ustalone w postanowieniu z 5 października 2023 r. w sprawie I NSW 69/23 (Sąd Najwyższy przewidział wyłączną legitymację procesową podmiotów dysponujących statusem radiowo-telewizyjnym z art. 48 u.r.o.), stanowiło konsekwencję potencjalnie zbyt szerokiego otwarcia tego katalogu wyłaniającego się na tle wcześniejszego orzecznictwa.

Nie bez znaczenia dla prawidłowego określenia legitymacji procesowej z art. 161a Kodeksu pozostają również argumenty wynikające z prac przygotowawczych

do zmian k.wyb., których efektem było przyjęcie od 2018 r. m.in. jego art. 161a. Z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Sejm VIII kadencji, druk nr 2001), wyraźnie wynika, że projekt przewiduje instytucję skargi na uchwały PKW w zakresie podjętych wytycznych, zaś skarga przysługiwać będzie pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego i kierowana będzie do Sądu Najwyższego. Tym samym treść przepisu, przesądzona przez ustawodawcę, wskazująca jedynie pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego jako uprawnionego do zaskarżenia wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, była zamierzeniem celowym.

Podsumowując powyższy fragment rozważań, odesłanie przewidziane w art. 92 ust. 1 u.r.o. nie może odnosić się do art. 161a § 1 k.wyb., w sposób przyznający uprawnienia procesowe podmiotów uprawnionych w rozumieniu art. 48 u.r.o.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

Jedynie na marginesie Sąd Najwyższy zdecydował się na bardzo ogólne odniesienie do zarzutów Skarżącego związanych z art. 230 k.wyb. (Skarżący odnosił się do wytycznych PKW opartych wprost na materii ustawowej zawartej w tym przepisie). W tym zakresie bowiem zauważalne jest kreowanie w przestrzeni publicznej opinii związanych z wyimaginowanym, potencjalnym zagrożeniem związanym ze stosowaniem tego przepisu.

Artykuł 230 § 2 zd. 1 k.wyb. stanowi: „jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 39 § 6, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe”. Przepis ten, wzbudzający kontrowersje głównie osób niemających wiedzy na temat istoty funkcjonowania służby zagranicznej, musi być analizowany z uwzględnieniem realiów głosowania zagranicznego.

W tym kontekście przypomnieć należy, że nie ma konstytucyjnego obowiązku zapewnienia głosowania zagranicą. Ministerstwo Spraw Zagranicznych ma w tym względzie jedynie ustawowo ukształtowaną możliwość działania i dopiero w sytuacji, gdy z niej skorzysta, obywatel uzyskuje uprawnienie głosowania

zagranicą tam, gdzie zorganizowano obwody do głosowania (zob. art. 14 k.wyb.) - te zaś organizuje się, o ile istnieje możliwość przekazania głosów z danego państwa obcego, co warunkowane jest koniecznością uzyskania zgody tego państwa, aby zapewnić wykonanie przepisów ustawowych.

Przypomnieć tym samym należy, iż art. 37 Konstytucji RP stanowi, iż ten korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Władza Rzeczypospolitej Polskiej 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).

Przy czym w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwo nie ma prawnomiędzynarodowego obowiązku przeprowadzania wyborów za granicą (zob. wyrok z 15 marca 2012 r. w sprawie Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji, skarga nr 42202/07). Należy wziąć tym samym pod uwagę, że o ile zapewnienie realizacji prawa do głosowania w kraju jest zależne wyłącznie od polskich organów wyborczych, o tyle fakt dobrowolnego przebywania obywatela za granicą i tym samym rezygnacja ze skorzystania przez niego z realizacji tego prawa w Ojczyźnie wiąże się z koniecznością zaaprobowania

ograniczeń w tym względzie. Ograniczenia te wynikają zarówno z przeprowadzania wyborów w obcej jurysdykcji, jak też z konstrukcji i istoty służby konsularnej. Konstytucyjne prawo głosowania w kraju nie może więc oznaczać dla głosujących za granicą, że Państwo Polskie będzie mogło zawsze i w każdych warunkach zapewnić możliwość skorzystania przez obywateli z prawa wyborczego. W pełnym, nieograniczonym kształcie zapewnia je jedynie w Polsce – nie ograniczając jednocześnie obywatelom w jakikolwiek sposób możliwości powrotu z zagranicy do kraju i zagłosowania. Przeprowadzanie głosowania za granicą może łączyć się bowiem z trudnościami, na które Rzeczpospolita Polska i jej organy nie mają wpływu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2020 r., I NSW 1098/20). W podobny sposób wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29 lipca 2020 r., I NSW 2786/20, stwierdzając, iż: „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 zaakceptować i na które ani Ona ani Jej konsulowie nie mieli wpływu. (...) 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 skutkowało pozbawieniem czynnego prawa wyborczego osoby posiadającej czynne prawo wyborcze i chcącej z niego skorzystać”.

Tym samym należy podkreślić, że realizacja za granicami Państwa Polskiego prawa do głosowania może podlegać limitacji wskutek szczególnego oddziaływania regulacji państwa przyjmującego. Ograniczenia te musi

zaakceptować polską służbę konsularną w toku organizacji wyborów. Przedmiotowe limitacje mogą także wynikać z różnego rodzaju stanów faktycznych, które mogą wystąpić w danym okręgu konsularnym, w którym zorganizowano wybory. Należą do nich przede wszystkim zdarzenia faktyczne, które pomimo zorganizowania obwodu wyborczego zagranicą, wskutek nagłej decyzji państwa przyjmującego, lub nawet bez niej, ale z uwagi na stan zagrożenia, sprawią iż do przeprowadzenia wyborów nie dojdzie. Przykładowo na dzień sporządzenia uzasadnienia przez sędziego sprawozdawcę (9 października 2023 r.) wydaje się mocno zagrożone przeprowadzenie głosowania w Izraelu (1 obwód) i Libanie (2 obwody wyborcze) itp. – zob. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 września 2023 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2023 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz.U. z 2023 r. poz. 1884).

Z uwagi na istotę rzeczy i zależność od działań obcego państwa oraz zdarzeń faktycznych brak jest gwarancji konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych dla głosowania za granicą. Stanowi to jedynie wyraz dobrej woli państwa wobec obywatela, który ma pełne prawo konstytucyjne głosować w kraju, a przebywając za granicą z prawa tego nie może w sposób zwyczajny skorzystać. Nadzwyczajna możliwość przeprowadzenia głosowania za granicą (a nie obowiązek Państwa organizacji wyborów w tym zakresie) jest przewidziana w przepisach rangi ustawowej (art. 14 k.wyb.), zakres realizacji pozostawiony do dyskrecjonalnej decyzji Ministra Spraw Zagranicznych, zaś rzeczywista realizacja w konkretnej sytuacji zagranicznej 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; dalej jako „pr. konsul.”)]. 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.

Artykuł 230 k.wyb. w sposób praktyczny wpisuje się w ten schemat. 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.

Zgodnie z art. 183 § 1 k.wyb., obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych za granicą powołują konsulowie (w rozumieniu art. 10 pr. konsul. – kierownicy konsulatów) spośród wyborców mieszkających lub przebywających na obszarze właściwości terytorialnej konsula. Kandydaci do komisji są zgłaszani przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby, jedną osobę do komisji wskazuje bezpośrednio konsul. W większości placówek, gdzie zamieszkuje mało obywateli polskich, urzędnicy konsularni tworzą większość komisji. 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 dniu wyborów jest niewielkie, aczkolwiek nie można ich z góry wykluczać w poszczególnych okręgach konsularnych i obwodach wyborczych. Stąd w pełni uzasadniony pozostaje mechanizm przewidziany w art. 230 k.wyb. Należy tym samym uznać, że jego użycie – oczywiście w sytuacjach szczególnych, związanych z obiektywnie ustalonymi wydarzeniami za granicą, postrzeganymi przez pryzmat specyfiki służby konsularnej koresponduje z treścią art. 35 ust. 2 pkt. 1 i 2 pr. konsul. W gruncie rzeczy art. 230 k.wyb. precyzuje (poprzez dookreślenie terminu) działanie konsula, które i tak mogłoby mieć miejsce w sytuacji, w której konieczne byłoby zastosowanie art. 35 pr. konsul. i rezygnacja z czynności wyborczych z uwagi na konieczność podjęcia priorytetowych działań z zakresu ochrony konsularnej. Ocena

prawidłowości ewentualnego zastosowania art. 230 k.wyb. musi wiązać się z obiektywnymi okolicznościami postrzeganymi przez pryzmat czynności konsularnych. Przypisywanie temu przepisowi *a priori* możliwości wywołania skutków unicestwiających wybory za granicą w sytuacjach obiektywnie nieuzasadnionych stanowi jedynie spekulację intelektualną podnoszoną w trakcie trwającej kampanii wyborczej, co oznacza także, że nie można wykluczyć, że cele jej sformułowania mogą wykraczać poza prawny aspekt zagadnienia.

(r.g.)

[ms]