

Specyfika czynności polskiego konsula w świetle spraw z protestów wyborczych dotyczących braku znaków holograficznych na zaświadczeniach o prawie do głosowania

Paweł Bucoń

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego
na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
ORCID: 0000-0002-4413-2588, e-mail: pawelbucon@kul.lublin.pl

Przeprowadzenie głosowania za granicą stanowi szczególne wyzwanie dla państwa, wiążące się z niemałym kosztem administracyjnym i finansowym przy zwykle niewielkich lub wręcz zerowych korzyściach politycznych¹. Liczba głosujących jest zazwyczaj na tyle niewielka, że pozostaje bez jakiegokolwiek wpływu na wynik wyborów (nawet pojedynczego kandydata w przypadku wyborów do organów ustawodawczych), stąd też coraz częściej pojawiają się opinie, iż Rzeczpospolita powinna

¹ Jedyny przypadek z ostatnich lat w Europie, gdy głosowanie obywateli za granicą przyniosło istotną korzyść polityczną jednemu z kandydatów, to druga tura wyborów prezydenckich w Mołdawii z dnia 15 listopada 2020 r. Wybory te wygrała – z poparciem 57,75% – Maia Sandu, kandydatka prozachodniej Partii Działania i Solidarności (PAS). Kontrkandydat Igor Dodon, dotychczasowy prezydent popierany przez prorosyjską Partię Socjalistów, zdobył 42,25% głosów. Frekwencja wyniosła 52,78%, z czego aż 16% wszystkich głosów to głosy z zagranicy. Poza granicami Mołdawii głosowało ponad 260 000 obywateli – 93% poparło zwycięską kandydatkę. Tym samym 1/4 głosów, które uzyskała Maia Sandu, to głosy z zagranicy, bez nich nie uzyskałaby elekcji. Zob. K. Cahus, *Maia Sandu zwyciężczynią wyborów prezydenckich w Mołdawii*, Analiza Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia z dnia 16.11.2020 r., www.osw.waw.pl.

zrezygnować z organizowania możliwości głosowania obywateli za granicą, tym bardziej że obowiązek państwa co do zapewnienia takiego uprawnienia swoim obywatelom nie istnieje – ani w wymiarze prawnomiędzynarodowym² (w szczególności prawnoczwolniczym³), ani konstytucyjnym⁴, ani nawet ustawowym⁵. Co więcej, model polski jest dalece rozwinięty na tle praktyki także innych państw. Rzeczypospolita Polska przeprowadza właściwie każde (poza samorządowymi) wybory za granicą – nie limitując uprawnień wyborczych obywateli i nie uzależniając ich od czasu zamieszkiwania na obczyźnie, zaś o wiele bogatsze państwa Europy (nie wspominając nawet o Stanach Zjednoczonych Ameryki⁶) dokonują często stosownych,

² Nie występują jakiegokolwiek normy powszechnie obowiązującego prawa międzynarodowego, które dotykałyby tej materii (trudno sobie takie wyobrazić, skoro prawo międzynarodowe nie determinuje nawet formy rządów i nie zabezpiecza przeprowadzania przez państwa demokratycznych wyborów na ich własnym terytorium).

³ Europejski system ochrony praw człowieka nie zna pojęcia prawa do głosowania za granicą. Państwo nie ma jakiegokolwiek obowiązku gwarantowania praw wyborczych swoim obywatelom znajdującym się poza jego granicami. Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji, 42202/07.

⁴ Nieliczne przepisy Konstytucji, które wprost odnoszą się do działań państwa poza jego granicami, nie mogą stanowić podstaw dla wyborów przeprowadzanych za granicą. I tak, art. 36 (stanowiący: „Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej”) odnosi się do specyficznych czynności ochronnych wykonywanych przez służbę zagraniczną nad obywatelem za granicą i nie może być utożsamiany z czynnościami wyborczymi. Przepis art. 6 ust. 2 Konstytucji 2 (który brzmi: „Rzeczypospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”) trudno utożsamiać w jakikolwiek sposób z wyborami (abstrahując od faktu, że biorąc pod uwagę cel tego przepisu oraz zastosowane w nim określenie kręgu osób uprawnionych do pomocy, można stwierdzić, że nie dotyczy on w ogóle obywateli polskich, lecz osób narodowości polskiej – Polaków etnicznych – nieposiadających obywatelstwa polskiego – a więc niemających prawa do głosowania). Artykuł 117 Konstytucji dotyczy jedynie zasad użycia polskich sił zbrojnych poza granicami RP.

⁵ W świetle ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 – dalej: kodeks wyborczy) uprawnienie wyborcy do głosowania za granicą pojawia się tylko w takim miejscu poza granicami RP, w którym zorganizowano obwód (zgodnie z art. 14 kodeksu wyborczego). Polska ma jedynie możliwość, a nie obowiązek ustawowy zorganizowania obwodów za granicą – organizuje się je, o ile w projektowanym obwodzie jest co najmniej piętnastu wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej w kraju wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu. Zgoda państwa, na którego terytorium wybory mają zostać przeprowadzone, nie jest wspomniana w tym przepisie *expressis verbis*, natomiast jest ona oczywista i konieczna, aby w ogóle zapewnić wykonanie przepisów ustawowych za granicą (przy braku takiej zgody nie ma możliwości przeprowadzania wyborów i nie ma tym samym możliwości przekazania głosów). Zob. dalej przypis 12.

⁶ W wyborach amerykańskich za granicą mogą głosować jedynie przedstawiciele służby zagranicznej USA i żołnierze armii amerykańskiej w bazach wojskowych.

daleko idących ograniczeń (np. Niemcy⁷). O ile taka prowyborcza, liberalna postawa byłaby zasadna w przypadku państwa bardzo zamożnego, o tyle wydaje się, że sytuacja finansowa Polski nie uzasadnia tak szerokiej dystrybucji praw obywatelskich poza granice państwa. Sama konstrukcja zapewniania za granicą (w tym w innych państwach UE) wyborów do Parlamentu Europejskiego, w przypadku których co do zasady uprawniony do głosowania jest obywatel europejski niezależnie od miejsca zamieszkania w UE, jest w swojej istocie nieco dziwaczna, a nadto dająca w praktyce podstawę do nadużyć wynikających z możliwości podwójnego głosowania⁸.

Wysokość kosztów przeprowadzenia wyborów zagranicznych okazała się szczególnie duża w przypadku wyborów prezydenckich w 2020 r., podczas których głosowała rekordowa liczba Polaków za granicą⁹. Złożono także rekordową liczbę protestów z zagranicy. Dotychczas protesty konsularne (składane do konsula, który przysyłał je do SN) czy zagraniczne (przesyłane z zagranicy bezpośrednio do SN) składane po dowolnych wyborach zamykały się w liczbie maksymalnie kilku – na tle zwykle kilkuset protestów krajowych. Po wyborach 2020 r. zanotowano kilkaset takich protestów – wobec blisko sześciu tysięcy protestów krajowych¹⁰.

Prowadzone czynności wyborcze konsulów wymagają przyjęcia odpowiednich rozwiązań. Odrębności techniczne wynikają ze sporadyczności procesu wyborczego i związanej z tym zasadniczej sporadyczności czynności konsularnych w tym zakresie. Zresztą tego typu czynności, jak wszelkie czynności konsularne w zakresie

⁷ Zob. K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012, *passim*. Por. *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, opracowanie tematyczne nr 635, Warszawa 2015, *passim*.

⁸ Teoretycznie zapobiegają temu mechanizmy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1316 ze zm.).

⁹ Był to koszt ok. 20 mln złotych (na który składały się głównie wydatki z tytułu dystrybucji lokalną pocztą pakietów wyborczych). W przypadku ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego koszt ich przeprowadzenia za granicą opiewał na 2 mln złotych, koszt ostatnich wyborów do Sejmu i Senatu wynosił 4 mln złotych. Zob. S. Marciniak, *Nie wydarzyło się nic podejrzanego*, *Dziennik Gazeta Prawna* nr 153 (5306), 7–9 sierpnia 2020 r., s. A9.

¹⁰ Liczba prawie 6 tysięcy protestów jest przytłaczająca, biorąc pod uwagę krótki termin, w jakim Sąd Najwyższy zmuszony był je rozpatrzyć. Pracę zasadniczo jednakże ułatwiał fakt powtarzalnej treści protestów, co pozwalało łączyć sprawy. W wielu przypadkach stanowiły one kopie wzorów udostępnianych w internecie. W niektórych przypadkach jedynie wskazano dość oryginalne sytuacje faktyczne – w efekcie w zaledwie mniej niż stu przypadkach Sąd Najwyższy (w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) wydał opinię o zasadności protestu, stwierdzając jednocześnie, że stwierdzone uchybienia wyborcze nie miały wpływu na wynik wyborów. Zob. uzasadnienie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 12 lipca 2020 r., I NSW 5890/20.

innych dziedzin prawa, podlegają swoistemu odwzorowaniu z funkcji organów krajowych. Konsul działa zasadniczo w swej istocie za granicą zastępczo – nie będąc notariuszem, wykonuje funkcje notarialne za granicą w zastępstwie notariusza polskiego, któremu nie wolno wykonywać tych czynności poza granicami RP; nie będąc urzędnikiem stanu cywilnego, wykonuje w jego zastępstwie niektóre funkcje z zakresu stanu cywilnego za granicą itp. To samo dotyczy czynności wyborczych konsulów – w tym przypadku istnieje również konieczność stosowania przed konsulem przepisów krajowych mających zastosowanie w stosunku do danych czynności „odpowiednio”¹¹.

Nota bene pojęcie „odpowiedniego stosowania prawa” było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który m.in. w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 17 stycznia 2013 r.¹² stwierdził, 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”. W zbliżony sposób odniósł się do tego Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 23 sierpnia 2006 r.¹³, określając, że w myśl ugruntowanych w nauce oraz w judykaturze 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 ogóle¹⁴. „Odpowiedniość” wyborczych czynności konsularnych może oznaczać także odejście od litery ustawy spowodowane koniecznością przestrzegania przepisów państwa przyjmującego (np. sanitarnych) lub z uwagi na specyfikę lokalną – o ile nie jest to zachowanie jawnie sprzeczne z ustawą. Należy jednak zauważyć, że o odpowiednim stosowaniu prawa krajowego nie można mówić w sytuacji, gdy przepisy regulujące wyłącznie aktywność konsula są na tyle precyzyjne, że nie wymagają

¹¹ Por. art. 156 § 5, art. 183 § 1 zdanie drugie kodeksu wyborczego, art. 6 ust. 5 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 (Dz.U. poz. 979).

¹² III CZP 51/12, opublikowane na stronie internetowej SN.

¹³ III CZP 56/06, OSNC 2007, nr 3 poz. 43.

¹⁴ W praktyce MSZ korzysta z tego orzecznictwa cywilnoprawnego, uzasadniając szczególnie charakter funkcji konsularnych. Zob. P. Czubik, *Zamknięcie katalogu czynności notarialnych konsula przewidzianego w art. 28 ustawy prawo konsularne – błąd ustawodawcy krajowego*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2019, vol. XVII, s. 240, przyp. 34. Por. także uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 6 grudnia 2000 r., III CZP 41/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 57 oraz z dnia 30 stycznia 2001 r., I KZP 50/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 16.

stosowania innych ogólnych przepisów prawa państwa wysyłającego. Innymi słowy istnienie krajowych regulacji konsularnych mających charakter *lex specialis* w stosunku do krajowych reguł ogólnych zasadniczo wyłącza zastosowanie reguł *lex generalis* i konieczność ich odpowiedniego stosowania.

Istniejące ograniczenia wyborcze wynikające z natury głosowania na terytorium obcego państwa¹⁵ były szczególnie istotne za granicą w przypadku wyborów prezydenckich 2020 r., co wyraźnie widać, gdy porówna się liczbę utworzonych obwodów głosowania za granicą w wyborach z ostatnich lat¹⁶. Wiele państw przyjmujących nie zgodziło się na przeprowadzanie jakichkolwiek wyborów z uwagi na pandemię spowodowaną koronawirusem. Nadto należy pamiętać, że spośród wskazanych na wybory prezydenckie w roku 2020 obwodów¹⁷ spora część państw przyjmujących zgodziła się na ich przeprowadzenie pod warunkiem zastosowania jedynie głosowania korespondencyjnego, które uniemożliwiło uczestnictwo w wyborach osób, które przybyły do takiego obwodu z zaświadczeniem o prawie do głosowania (niezależnie od tury głosowania).

Poza wspomnianym wyjątkiem, gdy w danym obwodzie wyborczym możliwe było jedynie głosowanie korespondencyjne, głosowanie poza obwodem wyborczym, w którym zostało się wpisanim do spisu wyborców, odbywające się na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, stanowiło podstawowy mechanizm wykorzystywany przez osoby podróżujące. Zasadniczo był to najbardziej skuteczny mechanizm dający w specyficznych realiach wyborczych określonych w ustawie

¹⁵ Problem zależności wyborów zagranicznych od zgody państwa obcego, choć jest to kwestia oczywista, nie był zauważany w doktrynie prawnowyborczej. Zob. K. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 97. Por. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 44.

¹⁶ W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. utworzono za granicą 203 obwody głosowania (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2019 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą, Dz.U. poz. 772 ze zm.). W przypadku wyborów do Sejmu i Senatu utworzono 320 obwodów głosowania (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 września r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2019 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą, Dz.U. poz. 1767 ze zm.)

¹⁷ W przypadku wyborów prezydenckich ogłoszonych na dzień 10 maja 2020 r. (które się nie odbyły) utworzono za granicą 162 obwody głosowania (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 kwietnia r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą, Dz.U. poz. 706). W przypadku wyborów prezydenckich ogłoszonych na dzień 28 czerwca 2020 r. utworzono za granicą 171 obwodów głosowania (zob. rozporządzenie 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, Dz.U. poz. 1014 ze zm.).

wyborczej z 2020 r. pewność co do możliwości zagłosowania w wyborach w przypadku przemieszczania się w czasie wyborów pomiędzy turami wyborczymi – z jednego obwodu wyborczego do drugiego.

Warto zwrócić przy tym uwagę, że stanowisko Prokuratora Generalnego w kontekście czynności wyborczych konsula, zaprezentowane w trakcie rozpatrywania protestów po wyborach prezydenckich w 2020 r., polegało na kwestionowaniu w ogóle możliwości składania jakichkolwiek protestów wyborczych składanych w związku z czynnościami konsularnymi. Prokurator Generalny wskazał bowiem, że zgodnie z art. 82 § 2 kodeksu wyborczego protesty mogą być składane wyłącznie na działanie organów wyborczych – te zaś sprecyzowane zostały w art. 152 § 1 i 2 kodeksu wyborczego. Założenie, że katalog ten ma charakter zamknięty, oznaczałoby *de facto* istotne ograniczenie praw do protestu. Stąd też stanowisko to nie spotkało się z akceptacją składów orzekających Sądu Najwyższego, które wskazywały na funkcjonalne postrzeganie organu wyborczego – konsul jest takim organem w takim stopniu, w jakim wykonuje czynności przewidziane prawem wyborczym¹⁸.

Natomiast w sprawie¹⁹ I NSW 2255/20 nie mieliśmy do czynienia z defektem po stronie czynności konsularnych (nawet jeśli jako takie były one wskazywane w protestach wyborczych), lecz po stronie krajowych organów wyborczych, które w sposób bezzasadny odmawiały uznania zaświadczeń wystawionych w formie konsularnej. Znajomość odrębnych reguł dotyczących prawa wyborczego stosowanych przez konsulów nie jest niestety powszechna w komisjach wyborczych w kraju. Spora część osób korzystających podczas wyborów z zaświadczeń o prawie do głosowania, w tym tych wydanych przez konsula RP w ramach czynności konsularnych, zaskoczyła nieco lokalną administrację wyborczą.

Składający protesty wyborcze (które z uwagi na ich identyczną treść zostały połączone do łącznego rozpoznania) zamieszkali na stałe na Islandii, otrzymali od konsula RP w Rejkiawiku zaświadczenie o prawie do głosowania. Na drugą turę wyborów udali się do Polski. W dniu II tury wyborów udali się do najbliższego miejsca ich pobytu w tym dniu obwodowej komisji wyborczej nr X w W., której przewodniczący odmówił wydania im na podstawie zaświadczeń karty do głosowania, argumentując, iż zaświadczenie wydane przez konsula RP jest niekompletne, pozbawione jest bowiem znaku holograficznego (hologramu). W ten sposób nie mogli oni wykonać swojego prawa do głosowania. Składający protest do akt załączyli kopie przedmiotowych zaświadczeń o prawie do głosowania wydanych przez konsula RP w Rejkiawiku. Sąd Najwyższy po rozpatrzeniu tego protestu w zakresie powyższego

¹⁸ Zob. postanowienie z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie z protestu wyborczego D.C. przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, I NSW 196/20.

¹⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2020 r. w sprawie z protestów wyborczych G.K., P.R. przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, I NSW 2255/20.

zarzutu na podstawie art. 323 § 1 i 2 kodeksu wyborczego wydał opinię, że zarzuty protestu są zasadne, lecz nie mają wpływu na wynik wyborów²⁰.

Sąd Najwyższy szczegółowo wskazał w uzasadnieniu postanowienia, że: „Wzór i sposób wydania przez konsula RP zaświadczenia o prawie do głosowania określa § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz. U. z 2017, poz. 1130 ze zm.) wraz z załącznikiem nr 4. Ustęp 2 paragrafu 11 ww. rozporządzenia wskazuje, iż zaświadczenie zabezpiecza się przed sfalszowaniem przez umieszczenie w jego lewym górnym rogu odcisku pieczęci urzędowej przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego wydającego zaświadczenie używanej do tłoczenia w papierze, a w przypadku jej braku – odcisku pieczęci konsula używanej do tuszu. Jednocześnie ustęp 3 stanowi: «Konsul opatruje zaświadczenie podpisem oraz pieczęcią urzędową przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego używaną do tuszu». Przepisy te nie przewidują opatrywania zaświadczeń o prawie do głosowania wydawanych przez konsula RP hologramem. Hologramy takie w przypadku zaświadczeń konsularnych nie są wymagane innymi przepisami prawa, nie są także stosowane w praktyce konsularnej”. Dalej Sąd wskazał, iż: „wydane przez konsula zaświadczenia były prawidłowe i powinny być przyjęte przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej stanowiąc podstawę do wydania kart do głosowania”. Tym samym określono, iż: „Sytuacje opisane w protestach wynikały z nieprawidłowego zastosowania przepisów prawa przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej. W sprawach doszło do naruszenia prawa do głosowania składających protest”.

Z drugiej jednak strony z uwagi na incydentalność tego typu zdarzeń (nawet zakładając, że tylko część z nich została oprotestowana) sąd rozstrzygnął, iż nie miały one wpływu na wynik wyborów. W przypadku pozostałych obwodowych komisji wyborczych w kraju nie stwierdzono nieprawidłowości z akceptacją przez nie zaświadczeń konsularnych. Zresztą, bezprawne działanie przewodniczącego przedmiotowej obwodowej komisji wyborczej nr X w W. dotyczyło co ciekawe jedynie zaświadczeń o prawie do głosowania wydawanych przez konsula RP w Reykjavíku.

²⁰ W proteście sformułowano także nieskonkretyzowane zarzuty „naruszenia w czasie kampanii wyborczej przepisów Konstytucji, kodeksu wyborczego oraz przepisów karnych, które miało olbrzymi wpływ na wynik wyborów”, które Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 w zw. z 321 § 3 k.wyb. pozostawił bez dalszego biegu. Sąd stwierdził bowiem, iż: „Powody, dla których może być wniesiony protest określa art. 82 § 1 k.wyb. Zarzuty podniesione przez wnoszących protesty w tym zakresie nie wypełniają dyspozycji przepisu. Składający protesty nawet nie określili na czym polegały ich zdaniem naruszenia ani tym bardziej nie udowodnili, że stanowią przestępstwa przeciw wyborom określonego w rozdziale XXXI k.k. ani naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania (przy czym należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 u.wyb. 2020 przepis ten zyskuje odpowiednie zastosowanie do tej ustawy)”.

Zaświadczenia te, co stwierdził Sąd Najwyższy, były poprawnie wydane przez konsula RP na formularzu i z zachowaniem strony formalnej i zabezpieczeń przed fałszerstwem określonych w załączniku 4 i § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r.²¹ Zresztą, przewodniczący obwodowej komisji wyborczej nr X w W. nie zarzucał zaświadczeniom tym jakiś błędów czy fałszerstwa, uważał jedynie, że powinny być one zabezpieczone hologramem. Warto zauważyć, że wskazane zabezpieczenie hologramem wspomnianych wyżej zaświadczeń wynika z przepisów krajowych, które nie mają zastosowania do zaświadczeń wydawanych w ramach czynności konsularnych. Zabezpieczenie zaświadczeń hologramem przewiduje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców²². Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia: „Zaświadczenie o prawie do głosowania wydaje urząd gminy, który sporządził spis wyborców. Zaświadczenie przed wydaniem opatruje się numerem, zabezpiecza poprzez naklejenie znaku holograficznego i wpisuje do ewidencji wydanych zaświadczeń o prawie do głosowania”. W załączniku nr 7 do rozporządzenia odzwierciedlono wzór tego zaświadczenia wraz z wyraźnym zaznaczeniem miejsca, w którym umieszcza się hologram²³. Tym samym w sprawie przewodniczący obwodowej komisji wyborczej mylnie przyjął odpowiednie stosowanie przepisów krajowych odnoszących się do obowiązków wyborczych urzędu gminy do aktywności wyborczej konsula. Tymczasem w przypadku tychże czynności wyborczych odnoszących się do prowadzenia spisu wyborców oraz wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania konsulowie stosują przepisy krajowe przeznaczone wyłącznie dla nich. Z uwagi na sporadyczność tego typu czynności i ewentualne koszty związane z dostarczaniem, za pośrednictwem poczty dyplomatycznej, dokumentów i środków umożliwiających wykonywanie czynności konsularnych (druków, pieczęci) nie przewidziano stosowania hologramów (które byłyby dodatkowym rodzajem druku ścisłego rozliczenia zabezpieczanego przez MSZ dla poszczególnych konsulatów). Konsulowie stosowali tym samym w wyborach roku 2020 nadal standardowe zabezpieczenia zaświadczeń przed sfalszowaniem, przewidziane w rozporządzeniu z 2017 r.

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz.U. poz. 1130 ze zm.).

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r. poz. 5 ze zm.).

²³ Nadto w przedmiocie hologramu § 21 rozporządzenia precyzuje: „Znak holograficzny, o którym mowa w § 17 ust. 1, zawiera litery: 1) PLT – w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 2) SNT – w wyborach uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 3) PRP – w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 4) PE – w wyborach do Parlamentu Europejskiego – oraz oznaczenie roku, w którym są przeprowadzane dane wybory”.

Streszczenie

Podczas wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. przewodniczący obwodowej komisji wyborczej odmówił wydania kart do głosowania wyborcom ze względu na brak hologramu na zaświadczeniach wydanych przez konsula. W sprawie I NSW 2255/20 Sąd Najwyższy przyznał rację składającym protest wyborcom, których niesłusznie nie dopuszczono do głosowania, i stwierdził, że było to błędem krajowego organu wyborczego. Zgodnie z prawem zaświadczenie o prawie do głosowania za granicą wydawane przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej nie wymaga opatrywania hologramem. Zdarzenie to pokazuje, że specyfika czynności polskiego konsula nie jest powszechnie znana i potrafi zaskoczyć lokalną administrację. Sytuacje takie miały jednak charakter incydentalny i nie wpłynęły na ostateczny wynik wyborów, co również potwierdził Sąd Najwyższy w powołanym orzeczeniu.

Słowa kluczowe: czynności konsularne, prawo do głosowania, zaświadczenie o prawie do głosowania, protest wyborczy

The technicalities of Polish consuls' work in the light of electoral protests concerning the lack of hologram security labels on certificates confirming the right to vote

Abstract

During the 2020 Polish Presidential election, the chairman of a district election committee refused to hand out ballot papers to votes because they did not have holograms on their certificates. In case No. I NSW 2255/20, the Supreme Court accepted the complaint made by the votes who were wrongly refused access to voting, and stated that it was an error on the part of the national electoral authority. By law, certificates confirming the right to vote abroad, issued by consuls of the Republic of Poland, do not require hologram security labels. That event shows that the technicalities of Polish consuls' work is not common knowledge and may be surprising to local administration. At the same time, situations like this were rare and did not affect the final result of the election, which was also confirmed by the Superior Court in its ruling.

Key words: consular work, right to vote, certificate confirming the right to vote, election complaint

