

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestów R. B. i innych
przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu
15 października 2023 r.

przy udziale:

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

2) Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 30 listopada 2023 r.,

pozostawia protesty bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 24 października 2023 r. R. B., na podstawie art. 33 § 1 i 2 w zw. z art. 34 § 1 u.r.o., działając jako wyborca, złożyła protest referendalny, wnosząc o unieważnienie referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. z uwagi na dopuszczenie się w sprawie wyborów przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy

o referendum ogólnokrajowym dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum, które polegało na tym, że „Pani z Komisji Wyborczej pytała czy dać kartę do referendum słyszałam jak innych pytała czy dać wszystkie karty. Jeden wyborca wykrzykiwał kłamstwa.”.

Skarżąca zaznaczyła, że wskazane wyżej naruszenie zostało stwierdzone dowodem w postaci świadka (bez wskazania imienia i nazwiska) ze wspólnego bloku, o adresie wskazanym w proteście.

W uzasadnieniu skarżąca wskazała, że wzięła udział w referendum ogólnokrajowym przeprowadzonym w dniu 15 października 2023 r., jak również była umieszczona w spisie uprawnionych do udziału w referendum. Podczas wizyty w trakcie referendum w lokalu wyborczym doszło do opisanego naruszenia, które w sposób bezpośredni miało wpływ na przebieg głosowania oraz wynik referendum i naruszyło przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym. Powyższe w ocenie skarżącej wskazuje, iż może zachodzić przesłanka nieważności referendum, dlatego też skarżąca zażądała unieważnienia referendum i ponownego jego zarządzenia.

Protest skarżącej sporządzony został w oparciu o ogólnodostępny wzór zamieszczony w prasie ogólnopolskiej.

Prokurator Generalny w stanowisku z dnia 17 listopada 2023 r. wyraził pogląd, iż wniesiony protest jest zasadny, a naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym może mieć wpływ na wynik referendum.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w stanowisku z 24 listopada 2023 r. wyraził pogląd, iż protest powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu z uwagi na niesformułowanie zarzutów, a także z uwagi na nieprzedstawienie i niewskazanie dowodów, na których wnosząca protest opiera swoje zarzuty. W przypadku rozpoznania protestu, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że powinien on zostać uznany za bezzasadny, albo jeżeli rzeczywiście doszło do naruszenia procedury uznany za zasadny, ale bez wpływu na wynik referendum.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło 186 protestów przeciwko ważności referendum, sporządzonych w oparciu o tożsamy co skarżącej, ogólnodostępny wzór zamieszczony w prasie ogólnopolskiej, w których podniesione zostały analogiczne okoliczności dotyczące zadawania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań odnośnie do ilości

wydawanych kart do głosowania, sugerowania niebrania karty do głosowania w referendum, jak również wskazywano na: złamanie ciszy wyborczej, gdyż głosowano po godzinie 21:00; otwarcie lokali wyborczych po godzinie 8:00; oddanie karty do głosowania w referendum po odejściu od stolika i jej wypełnieniu; trudności z dotarciem do lokalu wyborczego o dużym obszarze bez dowozu.

W ocenie skarżących działania polegające na zadawaniu przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań odnośnie do ilości wydawanych kart do głosowania przybierały formę agitacji wyborczej lub naruszały tajemnicę głosowania, jak również stanowiły (niesprecyzowane przez głosujących w referendum) naruszenie głosowania i oszustwo wyborcze.

Skarżący zaznaczali również, że opisywane przez nich naruszenia zostały stwierdzone dowodami w postaci: własnej nieposzlakowanej opinii, komunikatu PKW z 15 października 2023 r., sporządzonych przez siebie opisów przebiegu sytuacji, relacji zamieszczanych w serwisach społecznościowych i środkach masowego przekazu, niewskazanych z imienia i nazwiska oraz bez wskazania adresów lub wskazanych z imienia i nazwiska lecz bez wskazania adresu osób głosujących, członków rodzin lub członków obwodowych komisji wyborczych, wskazanych z imienia i nazwiska oraz adresu świadków, banerów zachęcających do niebrania udziału w referendum. Skarżący wskazywali również, że wzywali policję do obwodowych komisji wyborczych, jednak bez przytoczenia danych funkcjonariuszy biorących udział w interwencji bądź komisariatów, z których wysyłano patrole.

Dodać również należy, że część protestów sporządzona została bez wskazania dowodów.

Wspomniane powyżej i opisane 186 protestów połączone zostały do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą I NSW 290/23.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protesty podlegały pozostawieniu bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.o. przeciwko ważności referendum może być wniesiony protest ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów niniejszej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum.

Jak stanowi art. 34 ust. 2 u.r.o. do warunków i trybu wnoszenia protestu oraz sposobu jego rozpatrywania i trybu podejmowania uchwały w tej sprawie przez Sąd Najwyższy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy.

Stosownie do art. 241 § 3 k.wyb., wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy stwierdzić należy, iż przedmiotem protestu jest ważność referendum, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i naruszenia ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczące głosowania, ustalania wyników głosowania lub ustalania wyników samego referendum.

Ponadto z wyżej przytoczonych przepisów wynika, iż obowiązkiem wnoszącego protest, zgodnie z przepisami ustawy o referendum ogólnokrajowym i odpowiednio stosowanymi przepisami Kodeksu wyborczego, jest sformułowanie w nim zarzutów dotyczących naruszenia unormowań zawartych w ustawie o referendum ogólnokrajowym, albo dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum - mających wpływ na jego wynik, jak też przedstawienie lub wskazanie dowodów uzasadniających te zarzuty.

Protest referendalny w ustawie o referendum ogólnokrajowym określony jest stosunkowo wąsko. Oznacza to, że nie każda nieprawidłowość w działaniu organów wyborczych może stanowić jego podstawę. Podobnie nie każde działanie, które z punktu widzenia indywidualnego odbiorcy oceniane być może jako niewłaściwe, wiąże się z naruszeniem ustawy. Ustawa przewiduje dwie okoliczności, z którymi wiąże możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności referendum. Pierwszą z nich jest dopuszczenie się przestępstwa przeciwko referendum, a drugą naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym. Wskazać należy, że nie każdy czyn zabroniony, nawet jeżeli przez indywidualnego odbiorcę odbierany jest szczególnie negatywnie, podniesiony może zostać skutecznie w proteście referendalnym jako zarzut. Ustawodawca wyraźnie bowiem określił, że przedmiotem zarzutu może być wyłącznie czyn zabroniony będący przestępstwem, co oznacza zbrodnię

lub występpek. W konsekwencji wykroczenie nie może stanowić przedmiotu zarzutu podnoszonego skutecznie w ramach protestu referendalnego. Co więcej, ustawodawca dokonał kolejnego ograniczenia stanowiąc, że przedmiotem zarzutu referendalnego może być wyłącznie zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum. Podobnie wąsko ujęta została druga z okoliczności warunkujących możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności referendum, czyli naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym. Ustawodawca wyraźnie bowiem wskazał, że przedmiotem zarzutu może być wyłącznie naruszenie przepisu wskazanej ustawy który dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Innymi słowy wnoszący protest nie może skutecznie powołać jako zarzutu naruszenia przepisu ustawy o referendum ogólnokrajowym, który nie dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSWR 16/23).

Analizując wniesione protesty przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, Sąd Najwyższy biorąc pod uwagę wyżej przytoczone rozważania i jednolite orzecznictwo, doszedł do przekonania, że nie spełniają one wymogów z art. 241 § 3 k. wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., dlatego też należało pozostawić je bez dalszego biegu.

Pierwszą przyczyną uzasadniającą pozostawienie protestów skarżących bez dalszego biegu jest brak sformułowanych zarzutów w sposób odpowiadający art. 33 ust. 1 u.r.o. Skarżący poza opisaniem zdarzeń z jakimi mieli do czynienia w dniu 15 października 2023 r. nie wskazują i nie precyzują w zasadzie jakie przestępstwo zostało w ich ocenie popełnione, jak również które przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym zostały naruszone. Co więcej, skarżący w sposób niedopuszczalny starali się przerzucić na Sąd Najwyższy konkretyzację i subsumpcję pod określoną normę prawną relacjonowanych przez siebie zdarzeń, a tym samym wybór za skarżących podstaw wniesionych przez nich protestów poprzez użycie sformułowania „z uwagi na dopuszczenie się w sprawie wyborów przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym”. Ponownie podkreślić należy, że to na skarżących spoczywa obowiązek sformułowania zarzutów dotyczących

naruszenia unormowań zawartych w ustawie o referendum ogólnokrajowym, albo dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum - mających wpływ na jego wynik, jak też przedstawienie lub wskazanie dowodów uzasadniających te zarzuty.

Część skarżących wskazywała, bez przytoczenia konkretnie naruszonej normy prawnej, jak również bez zarzutu popełnienia przestępstwa, że zadawanie przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań odnośnie do ilości wydawanych kart do głosowania przybierało formę agitacji wyborczej lub naruszało tajność głosowania, tudzież ciszę wyborczą. Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał już, że agitacja wyborcza nawet naruszająca ciszę wyborczą, może być uznana jedynie za wykroczenie, a nie za przestępstwo, dlatego też nie może stanowić zarzutu protestu wyborczego (postanowienie Sądu Najwyższego z: 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15; 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

W połączonych do wspólnego rozpoznania protestach podnoszono również, podobnie jak w powyżej wskazanym przypadku, bez określenia konkretnie naruszonej normy prawnej, jak również bez zarzutu popełnienia przestępstwa, iż podczas referendum ogólnokrajowego doszło do złamania ciszy wyborczej, na skutek prowadzenia głosowania po godzinie 21:00, w sytuacji, w której nie zostały przedłużone godziny głosowania. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wielokrotnie i jednolicie wskazywał, że zgodnie z art. 39 § 2 k.wyb. głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7:00 do godziny 21:00. Stosownie zaś do art. 39 § 4 k.wyb., o godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili głosować mogą tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania. Z powyższego jednoznacznie wynika, że wyborca, który przybył do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania, czyli w realiach sprawy przed godziną 21:00 może zrealizować swoje czynne prawo wyborcze. Jednocześnie obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek umożliwienia takiej osobie realizację jej konstytucyjnego prawa (postanowienia Sądu Najwyższego z: 29 lipca 2020 r., I NSW 353/20, 28 listopada 2023 r., I NSW 16/23).

Nawet jeśli niektóre z opisywanych okoliczności mogły wskazywać na naruszenie art. 52 k.wyb., to jednak ze względu na niespełnienie pozostałych wymogów formalnych protestów przeciwko ważności referendum nie mogły one odnieść zamierzonego skutku.

W zakresie opisywanych przez skarżących okoliczności zadawania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań odnośnie do ilości wydawanych kart do głosowania, sugerowania niebrania karty do głosowania w referendum, jak również łamania ciszy wyborczej, wnoszący protesty jako dowód podawali: własną nieposzlakowaną opinię, komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z 15 października 2023 r., sporządzone przez siebie opisy przebiegu zdarzeń, relacje zamieszczane w serwisach społecznościowych i środkach masowego przekazu, niewskazanych z imienia i nazwiska oraz bez wskazania adresów lub wskazanych z imienia i nazwiska lecz bez wskazania adresu osób głosujących, członków rodzin lub członków obwodowych komisji wyborczych, banerów zachęcających do niebrania udziału w referendum. Skarżący wskazywali również, że wzywali policję do obwodowych komisji wyborczych, jednak bez przytoczenia danych funkcjonariuszy biorących udział w interwencji bądź komisariatów, z których wysyłano patrole.

W ocenie Sądu Najwyższego, własna nieposzlakowana opinia lub też własne oświadczenia i relacje skarżących z przebiegu głosowania nie mogą stanowić dowodu w sprawie wywołanej protestem przeciwko ważności referendum. Sąd Najwyższy nie może wyłącznie na podstawie samych twierdzeń wyborcy podważyć ważności referendum. Ciężar dowodu spoczywa na osobie, która wnosi protest.

Jeżeli chodzi o komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z 15 października 2023 r. oraz relacje zamieszczane w serwisach społecznościowych i środkach masowego przekazu, to odwołanie się do wiedzy pośredniej, opartej na bliżej nieokreślonych powszechnie dostępnych źródłach dotyczących nieokreślonych podmiotów oraz ich zachowań, nie może dowodzić i stanowić podstawy zarzutu protestu przeciwko ważności referendum, gdyż dowody takie nie odnoszą się

do indywidulanych zdarzeń z jakimi spotkali się protestujący, a wskazują na niedookreślone sytuacje jakie wystąpiły na terenie kraju.

W przypadku zaś wskazywania jako dowód niewymienionych z imienia i nazwiska oraz bez wskazania adresów lub wymienionych z imienia i nazwiska lecz bez wskazania adresu osób głosujących, członków rodzin lub członków obwodowych komisji wyborczych, a także informacji, że skarżący wzywali policję do obwodowych komisji wyborczych, jednak bez przytoczenia danych funkcjonariuszy biorących udział w interwencji bądź komisariatów, z których wysłano patrole, w ocenie Sądu Najwyższego dowody te są niemożliwe do zrealizowania, albowiem w braku konkretyzacji personaliów i adresu nie można wezwać świadka celem złożenia zeznań. Nie ma również możliwości bez określenia komisariatu Policji do zwrócenia się o przesłanie notatek lub akt postępowań prowadzonych przez organy porządku publicznego.

W protestach, w których jako dowód wskazano konkretnie z imienia i nazwiska oraz adresu świadków, to przeprowadzenie dowodu takiego było w istocie zbędne i niedopuszczalne, z uwagi na brak bądź niedopuszczalność i wadliwość sformułowanych zarzutów mających odnosić się do okoliczności zadawania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań odnośnie do ilości wydawanych kart do głosowania, sugerowania niebrania karty do głosowania w referendum oraz złamania ciszy wyborczej.

Ostatecznie Sąd Najwyższy zauważył, że protesty skarżących, w których podnoszono otwarcie z opóźnieniem lokali wyborczych, oddanie karty do głosowania w referendum po odejściu od stolika i jej wypełnieniu, a także trudności z dotarciem do lokalu obwodowej komisji wyborczej właściwością swoją obejmującą duży obszar, skarżący nie wymienili i nie wskazali, żadnych dowodów popełnienia przestępstwa lub naruszenia przepisów ustawy, a także ich wpływu na wynik referendum. Niewskazanie dowodów jest uchybieniem formalnym protestu, które skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu (postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., I NSW 222/19).

Zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb.

Reasumując, z uwagi na fakt, iż protesty skarżących nie spełniają wymogów z art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., podlegały pozostawieniu bez dalszego biegu na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o.

[SOP]

[ms]