

POSTANOWIENIE

Dnia 29 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z protestu S. G.

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 listopada 2023 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem z 24 października 2023 r. S. G. wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r.

Wnosząca protest wskazała, że doszło do „wywierania wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej”, polegającego na zadawaniu przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań, czy mają wydać głosującym kartę do głosowania w referendum. Wnosząca protest zwróciła uwagę przewodniczącej obwodowej komisji wyborczej co do sposobu wydawania kart do głosowania.

Wnosząca protest podniosła również zarzut nieprzeliczenia ponownego kart do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego w dniu wyborów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „ustawa o referendum ogólnokrajowym”), 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 (ust. 1). Jeżeli podstawę protestu stanowi zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów niniejszej ustawy dotyczących ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum, może go wnieść każda osoba uprawniona do udziału w referendum (ust. 2). Protest przeciwko ważności referendum z powodu naruszenia przepisów niniejszej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub przez komisarza wyborczego może wnieść osoba, której nazwisko w dniu głosowania było umieszczone w spisie osób uprawnionych do udziału w referendum odpowiednio w tym obwodzie głosowania lub na obszarze objętym właściwością komisarza wyborczego (ust. 3). Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu komisji obwodowej, podmiotowi uprawnionemu, o którym mowa w art. 48, lub upoważnionej przez niego osobie (ust. 4).

Uregulowanie to uzupełnia art. 34 ustawy o referendum ogólnokrajowym, który stanowi, że protest wnosi się do Sądu Najwyższego na piśmie w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku referendum przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1), a 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 (ust. 2).

Artykuł 241 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408, dalej: „Kodeks wyborczy”) określa warunki ustawowe

wniesienia protestu przeciwko wyborom. Przepis ten stanowi, że wnoszący protest zobowiązany jest sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Artykuł 243 § 1 Kodeksu wyborczego przesądza natomiast, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241.

Konstrukcyjnym elementem protestu jest zatem takie sformułowanie zarzutów popełnienia konkretnych przestępstw lub naruszeń ustawy o referendum ogólnokrajowym lub Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum lub wyborów, które poparte są dowodami lub przynajmniej wnioskami dowodowymi i wykazują naruszenie własnego, konkretnego, rzeczywistego i aktualnego interesu protestującego. Przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty abstrakcyjne, hipotetyczne, dotyczące innych osób, bliżej nieokreślone, niezwiązane ściśle z sytuacją prawną protestującego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 7 listopada 2023 r., I NSW 86/23; z 14 listopada 2023 r., I NSW 83/23; z 30 października 2019 r., I NSW 117/19; z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19).

Odnosząc powyższe do niniejszego protestu, należy stwierdzić, że wnosząca protest wskazała, że członkowie obwodowych komisji wyborczych zadawali wyborcom pytanie, czy mają wydać im kartę do głosowania w referendum. Podniosła również zarzut nieprzeliczenia ponownego kart do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego w dniu wyborów. Nie wskazała natomiast żadnego przepisu ustawy, którego naruszenia miałyby się dopuścić obwodowa komisja wyborcza. Z art. 33 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym wynika, że przedmiotem protestu może być wyłącznie zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub „naruszenia przepisów niniejszej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum”. Wyjście poza tak określony przedmiot protestu czyni ten protest niedopuszczalnym (por. uchwała Sądu Najwyższego z 1 lipca 2003 r., III SW 119/03).

Ani ustawa o referendum ogólnokrajowym, ani Kodeks wyborczy nie zawierają wyczerpującej regulacji sposobu głosowania. W szczególności ani nie nakazują, ani nie zabraniają pytania uprawnionego o liczbę kart do głosowania.

O ich naruszeniu można byłoby mówić wówczas, gdyby obwodowa komisja wyborcza nie wydała osobie uprawnionej do głosowania karty albo wydała kartę wadliwą. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości jednak, że wnosząca protest otrzymała kartę do głosowania w referendum.

Oba zarzuty wnoszącej protest wiążą się z materiały wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. na podstawie art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 5 ust. 5, art. 90 ust. 1 pkt 2 i art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Jak wynika z pkt 49 ww. wytycznych wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania w: 1) wyborach do Sejmu; 2) wyborach do Senatu i 3) referendum. Natomiast w pkt 50 wytycznych wskazano, że w przypadku, gdy wyborca podczas odbioru kart do głosowania odmówi przyjęcia jednej lub dwóch z nich, wydający karty członek komisji, w rubryce spisu wyborców „Uwagi” czyni właściwą adnotację, tj.: 1) „bez Sejmu”; 2) „bez Senatu”; 3) „bez referendum”; 4) „bez Sejmu i bez referendum”; 5) „bez Senatu i bez referendum” i 6) „bez Sejmu i bez Senatu”. Nawet tak sformułowane wytyczne nie zawierają szczegółowej regulacji sposobu komunikacji z uprawnionym do głosowania.

Natomiast stosowanie do pkt 39 ppkt 2 ww. wytycznych przed rozpoczęciem głosowania komisja ponownie przelicza karty do głosowania (odrębnie w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w referendum). Ustalone liczby komisja wpisuje w punkcie 1: a) protokołu głosowania na listy kandydatów na posłów, b) protokołu głosowania na kandydatów na senatora, c) protokołu głosowania w referendum. Tylko staranne wykonanie tej czynności umożliwi prawidłowe rozliczenie kart do głosowania po jego zakończeniu.

Z art. 87 Konstytucji RP wynika, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a także akty prawa miejscowego, na obszarze

działania organów, które jest ustanowiły (ust. 2). Uregulowanie to uzupełnia art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który nakazuje uznawać prawo stanowione przez organizację międzynarodową za prawo powszechnie obowiązujące, art. 234 Konstytucji RP upoważniający Prezydenta RP w szczególnych sytuacjach do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a także art. 112, 124 oraz art. 59 ust. 2 uzupełniające system źródeł prawa o tak szczególne akty normatywne jak regulaminy Sejmu i Senatu oraz układy zbiorowe pracy.

Ustawodawca zamknął na poziomie Konstytucji RP katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. *De lege lata constitutionalis* prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione tylko w formach przewidzianych w Konstytucji RP i tylko przez podmioty, którym Konstytucja RP wyraźnie przyznaje kompetencję do wydawania aktów takiego prawa (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 28 czerwca 2000 r., K 25/99; z 11 maja 2004 r., K 4/03; z 12 grudnia 2011 r., P 1/11).

Wynika z tego, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie należą do określonego w Konstytucji RP katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Nie zostały ani w Konstytucji RP wymienione, ani nie mogą być utożsamiane z ustawą, skoro to ustawa Kodeks wyborczy upoważnia Państwową Komisję Wyborczą do ich wydawania. Z ogólnego założenia hierarchicznej budowy systemu prawnego oraz prymatu ustawy wynika, że normy wydawane na podstawie ustawy muszą być z nią zgodne, a nie że same są ustawą. Kodeks wyborczy ustanawia tryb kontroli zgodności wytycznych z prawem przez Sąd Najwyższy. Upoważnia do zaskarżania do Sądu Najwyższego wytycznych, ale – co oczywiste – nie przepisów „ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum” – w rozumieniu art. 33 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Trzeba przy tym wyjaśnić, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą być też utożsamiane z aktami stosowania ustawy – nie są bowiem wypowiedziami o wykładni ani wypowiedziami o stosowaniu przepisów ustawy. Zawierają one normy abstrakcyjne i generalne. Wytyczne należy więc zakwalifikować do kategorii aktów normatywnych wewnątrznie obowiązujących, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP. Konstytucja RP nie określa wyczerpująco katalogu takich aktów.

Kwalifikacji prawnej protestu nie może zmienić nawet uznanie, że naruszenie wytycznych jest jednocześnie naruszeniem art. 161 Kodeksu wyborczej, który rozstrzyga o ich wiążącym charakterze. Ten przepis ustawowy nie reguluje bowiem technicznych aspektów głosowania. Nawet więc uznanie, że naruszenie wytycznych przesądza o naruszeniu tego przepisu nie pozwala uznać, że niniejszy protest mieści się w granicach ustawowo określonych dla protestów referendalnych.

Podsumowując, Sąd Najwyższy stwierdza, że zarzuty wnoszącej protest nie mieszczą się w przedmiotowych ramach protestu wyborczego. Nie można bowiem uznać, że zarzuty obejmują naruszenie ustawy o referendum ogólnokrajowym lub Kodeksu wyborczego.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym, Sąd Najwyższy odmówił nadania protestowi dalszego biegu.

[SOP]

(r.g.)