

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Wojciechowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z protestu A. J.

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzonego na 15 października 2023 r.,

przy udziale Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

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

- 1. wyraża opinię, że zarzuty dotyczące nieprawidłowości przy wydawaniu kart do głosowania nie są zasadne;**
- 2. w pozostałym zakresie pozostawia protest bez dalszego biegu.**

UZASADNIENIE

W dniu 23 października 2023 r. (data stempla pocztowego) A. J. (dalej jako „wnoszący protest”) wniósł protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. z uwagi na dopuszczenie się w sprawie referendum przestępstwa przeciwko wyborom, mającego zmasowany charakter na terytorium całego kraju.

W uzasadnieniu wnoszący protest wskazał, że podczas głosowania w OKW nr [...] w S. około godziny 13:50 został zapytany przez członka komisji wyborczej „czy bierze wszystkie karty do głosowania?”, czym – w jego ocenie – naruszono obowiązujące przepisy prawa oraz wytyczne PKW.

W dalszej kolejności wnoszący protest wskazał również na naruszenie przepisów dotyczących ciszy wyborczej poprzez nieprzedłużenie ciszy wyborczej po godzinie 21:00, w chwili kiedy media informowały o tłumach ustawiających się w kolejkach do lokali wyborczych, oraz wskazał na dużą ilość osób głosujących na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania, wrażliwym przypuszczenie, że osoby te mogły oddać głosy w wielu lokalach wyborczych (co mają potwierdzać załączone wydruki wiadomości z komunikatorów internetowych).

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że protest na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego winien zostać pozostawiony bez dalszego biegu z uwagi na niesformułowanie w nim zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z jego art. 241 § 3 podstaw ich wniesienia, tj. z powodu niespełnienia ustawowego wymogu, polegającego na konieczności wskazania, że zarzucane naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, a także z uwagi na nieprzedstawienie i niewskazanie dowodów, na których wnoszący protest opiera swoje zarzuty lub w przypadku jego rozpoznania uznany za bezzasadny albo jeżeli rzeczywiście doszło do naruszenia procedury uznany za zasadny, ale bez wpływu na wynik wyborów i wynik referendum.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej jako: „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 (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 2408, dalej: „k.wyb.”).

W niniejszej sprawie wnoszący protest podniósł trzy zarzuty przeciwko ważności referendum. Pierwszy z zarzutów dotyczył nieprawidłowości przy wydawaniu mu przez obwodową komisję wyborczą kart do głosowania w referendum, co przejawiało się w skierowaniu do wnoszącego protest pytania, o ilość kart, którą chce otrzymać. W tym zakresie wnoszący protest wskazał, że doszło do naruszenia bliżej nieskonkretyzowanych przepisów obowiązującego prawa oraz wytycznych PKW.

Tymczasem ustawa o referendum ogólnokrajowym nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących działalności obwodowych komisji wyborczych, w tym obejmujących czynności wydawania kart do głosowania w referendum, odsyłając w tym zakresie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego (zob. art. 17 u.r.o.). W Kodeksie wyborczym zagadnienie wydawania kart do głosowania uregulowane zostało zaś w art. 52 § 1-2 k.wyb., zgodnie z którym po okazaniu przez wyborcę obwodowej komisji wyborczej dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości, wyborca otrzymuje od komisji kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną jej pieczęcią. Wyborca potwierdza otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przewidzianej na to rubryce spisu wyborców.

Oceniając słuszność podniesionego przez wnoszącego protest zarzutu dotyczącego zadania pytania przy wydawaniu kart należy w pierwszej kolejności wskazać, że – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 28 listopada 2023 r., I NSWR 1808/23 – przepisy art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. nie precyzują, jak powinien przebiegać sam proces wydawania wyborcom przez członków obwodowych komisji wyborczych właściwych kart do głosowania. W szczególności przepisy te nie definiują, jak powinien zachować się członek obwodowej komisji wyborczej, wydając wyborcy karty do głosowania w sytuacji przeprowadzenia referendum razem z wyborami (w tym przypadku razem z wyborami parlamentarnymi). Niewątpliwie użyte w przepisie wyrażenie „otrzymuje od komisji kartę do głosowania”, implikujące obowiązek wydania

przez członka obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania oznacza, że członek obwodowej komisji wyborczej nie może nie wydać wyborcy karty do głosowania. W Kodeksie wyborczym nie przewidziano jednakże ustawowego zakazu ustalania przez członków obwodowych komisji wyborczych woli wyborców wzięcia udziału w danym głosowaniu poprzez zadawanie im pytań, czy chcą otrzymać konkretną kartę do głosowania. Próba ustalenia takiej woli, w szczególności w sytuacji równoległego realizowania procedury właściwej dla procesu wyborczego i referendalnego, sama w sobie nie narusza istoty obowiązku wydania karty wynikającego z prawa wyborcy i osoby uprawnionej do udziału w referendum do otrzymania karty do głosowania. Ten brak ustawowej regulacji pozwolił PKW na techniczne doprecyzowanie w treści wytycznych 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. (dalej: „Wytyczne”), ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą Nr [...] z dnia 25 września 2023 r., na podstawie art. 161 § 1 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5, art. 90 ust. 1 pkt 2 i art. 92 ust. 1 u.r.o., pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych.

W pkt 49 Wytycznych przewidziano, że wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania. To sformułowanie sugeruje, że wyborcy należało wydać wszystkie karty do głosowania, w przeprowadzanych w danym dniu czynnościach wyborczych, a zatem również kartę do głosowania w referendum. Ten sposób interpretacji Wytycznych potwierdziła także sama PKW, najpierw kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma ZPOW.[...]), w którym przypominała, że działania takie są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych, a następnie w swoim stanowisku, złożonym w niniejszej sprawie, potwierdzającym, że mogło dojść do naruszenia procedury określonej w Wytycznych. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego już wyżej postanowienia z 28 listopada 2023 r. równie prawidłowe mogłoby być nałożenie w treści wytycznych nakazu uprzedniego pytania wyborcy, który stawiał się w lokalu wyborczym, które karty do głosowania sobie życzy. Tego

typu pytanie wciąż mieściłoby się w procesie „wydawania” kart, zwłaszcza w sytuacji, gdy udział w referendum i w wyborach jest prawem obywatela, a przeprowadzanie w tym samym dniu zarówno wyborów, jak i referendum, nie prowadzi do oczywistego domniemania, że stawienie się wyborcy w lokalu wyborczym samo przez się stanowi wyrażenie woli udziału i w wyborach, i w referendum. To zatem do decyzji PKW należało, w jaki sposób doprecyzuje w treści wytycznych sposób wydawania kart. Ostatecznie PKW wybrała jeden z możliwych wariantów, zaś niewątpliwie nie wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych zastosowali się do tych Wytycznych, mimo że w świetle art. 161 k.wyb. były one dla nich wiążące.

Należy ponadto zauważyć, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb., są wiążące dla organów wyborczych, nie stanowią one jednak źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Komisja nie ma bowiem kompetencji do stanowienia tego typu norm prawnych. Uchwały Komisji stanowią jedynie akty prawa o charakterze wewnętrznym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2018 r., I NSW 12/18). Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, zawierająca wytyczne i wyjaśnienia, może mieć zatem jedynie znaczenie posiłkowe w procesie wykładni i stosowania norm Kodeksu wyborczego (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2467/12, LEX nr 1291975), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem nawet w przypadku stwierdzenia, że w dniu głosowania postępowanie części członków obwodowych komisji wyborczych w odniesieniu do procedury wydawania kart do głosowania odbiegało od procedur przewidzianych w Wytycznych, nadal nie może być mowy o – niezbędnym do wykazania w odniesieniu do protestów referendalnych – naruszeniu przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania, skoro ani Ustawa o referendum ogólnokrajowym, ani Kodeks wyborczy nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących przebiegu czynności wydawania kart referendalnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

W opisanych okolicznościach Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela pogląd, że działania członków obwodowej komisji

wyborczej pytających o chęć otrzymania wszystkich kart do głosowania – choć sprzeczne z Wytocznymi – nie dają podstaw do wysnucia wniosku o naruszeniu przepisów dotyczących głosowania, skoro ustawa nie przewidziała sposobu wydawania kart referendalnych. Z samego obowiązku wydawania kart, nie sposób wywodzić na poziomie ustawowym, jak wydanie to powinno przebiegać. Prawidłowa wykładnia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. prowadzi do wniosku, że ustawodawca pozostawił PKW swobodę decyzji co do tego, jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu. Tym samym za zbyt daleko idącą uznać należy interpretację, że z treści art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. wynika zakaz formułowania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań zmierzających do ustalenia, czy wyborca chce otrzymać konkretną kartę do głosowania. Innymi słowy, sam fakt kierowania tego rodzaju pytań do wyborcy przez członków obwodowej komisji wyborczej nie może być poczytywany za naruszenie art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. Trudno także przyjąć, że norma nakazująca członkom obwodowych komisji wyborczych wydanie kart do głosowania oznacza każdorazowy i bezwzględny obowiązek wręczenia wszystkich możliwych kart, skoro jest prawnie dopuszczalnym, że sam wyborca może odmówić przyjęcia poszczególnych kart. W takiej sytuacji faktycznie nie dochodzi do wydania wszystkich kart, co prowadziłoby do absurdalnego wniosku, że każdorazowo dochodziłoby wówczas do naruszenia art. 52 § 2 k.wyb. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero wówczas, gdyby członek obwodowej komisji wyborczej nie wydał wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestu nie wynika, że wnoszący protest nie otrzymał karty do głosowania w referendum. W tej sytuacji nie można uznać, że doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 242 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji.

W odniesieniu do drugiego z podniesionych zarzutów, tj. zarzutu naruszenia ciszy referendalnej wskazać należy, że zarzut ten – jako stanowiący zarzut popełnienia wykroczenia stypizowanego w art. 84 u.r.o. –

wykracza poza dyspozycję art. 33 ust. 1 u.r.o. i jako taki nie może stanowić skutecznego zarzutu w ramach protestu przeciwko ważności referendum (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 1 lipca 2003 r., III SW 57/03). W tym zakresie protest należało zatem pozostawić bez dalszego biegu.

Trzeci z podniesionych przez wnoszącego protest zarzutów jest z kolei związany z dużą liczbą wyborców głosujących na podstawie zaświadczeń do głosowania i sprowadza się do wyrażenia przypuszczenia o możliwości oddania przez tych wyborców głosów w więcej niż jednej komisji (co potwierdzać mają załączone wydruki z bliżej niezidentyfikowanych rozmów prowadzonych za pośrednictwem komunikatorów internetowych). Zarzut ten ma jednak charakter ogólny i abstrakcyjny. Nie odnosi się do żadnej konkretnej sytuacji czy zdarzenia, którego protestujący doświadczył, a opiera się o informacje zasłyszane, przybierając formę przypuszczeń i domniemań. Dla skutecznego wniesienia protestu wyborczego nie wystarcza zaś samo postawienie zarzutu popełnienia czynu karalnego odpowiadającego ustawowej definicji jednego z przestępstw przeciwko wyborom, stypizowanych w przepisach Kodeksu karnego czy naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum, ale konieczne jest podanie okoliczności wypełniających ustawowe znamiona tego czynu i wskazanie przez protestującego dowodów na poparcie swoich twierdzeń.

Podkreślić należy, że osoba wnosząca protest wyborczy nie może skutecznie podnosić zarzutów o charakterze abstrakcyjnym. Przedmiotem zarzutu mogą być wyłącznie zdarzenia, których protestujący osobiście doświadczył. Przyjęty w kodeksie wyborczym model protestu wyborczego polega na sprawowaniu przez Sąd Najwyższy indywidualno-konkretnej, a nie abstrakcyjnej, kontroli ważności referendum (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19).

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy, stosownie do art. 243 § 1 *in principio* k.wyb. w związku z art. 34 ust. 2 u.r.o, postanowił jak w punkcie drugim sentencji.

[SOP]

[ms]

