

POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z protestu K. W.

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 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 28 listopada 2023 r.,

1. wyraża opinię o bezzasadności protestu w zakresie zarzutu dotyczącego nieprawidłowości przy wydaniu karty do głosowania w referendum;

2. pozostawia protest bez dalszego biegu w pozostałym zakresie.

(k.b.)

UZASADNIENIE

Pismem z 25 października 2023 r. (data nadania w placówce pocztowej) K. W. (dalej: „skarżąca”) złożyła protest przeciwko ważności referendum

ogólnokrajowego, zarządzanego na dzień 15 października 2023 r., domagając się jego unieważnienia i powtórzenia.

Skarżąca – jako osoba uprawniona do głosowania w referendum – wskazała, że podczas referendum w obwodowej komisji wyborczej nr [...] w W. sama musiała prosić członka tej komisji o wydanie jej karty referendalnej.

Jednocześnie skarżąca – jako członek obwodowej komisji wyborczej nr [...] w W. – zarzuciła, że we wspomnianej komisji nie było służb porządkowych. Zarzuciła również niewłaściwe zachowanie obecnym w tej komisji obserwatorom społecznym z tzw. K.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że protest w zakresie zarzutu dotyczącego wadliwego wydania karty referendalnej i przebiegu głosowania okazał się zasadny, a naruszenie w tym zakresie przepisów Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm.; dalej: „u.r.o.”) może mieć wpływ na wynik referendum. Według Prokuratora Generalnego, w pozostałym zakresie protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, ewentualnie o wyrażenie opinii o jego bezzasadności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest okazał się częściowo bezzasadny.

W świetle art. 33 ust. 1 u.r.o. protest przeciwko ważności referendum może być oparty wyłącznie na podstawie zarzutu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. W doktrynie podnosi się, że zarzuty, które dają podstawę do protestu przeciwko ważności referendum, można dekodować również z przepisów ustaw wyborczych, w tym z przepisów Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm.; dalej: „k.wyb.”; por. A. Rakowska-Trela, *Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych*, PiP 2010, nr 3, s. 62-74).

W niniejszej sprawie skarżąca – jako osoba uprawniona do udziału w referendum – w ramach protestu zarzuciła, że doszło do nieprawidłowości przy wydaniu jej karty referendalnej. Uchybienia w tym zakresie skarżąca upatrywała w wadliwym, w jej ocenie, zachowaniu jednego z członków wskazanej w proteście obwodowej komisji wyborczej, który wydał jej kartę referendalną dopiero na jej prośbę. Z treści protestu można przy tym wywnioskować, że zdaniem skarżącej, zachowanie członka komisji naruszało w tym zakresie treść 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 (dalej: „PKW”; „Komisja”) uchwałą Nr 211/2023 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. W pkt 49 Wytycznych przewidziano bowiem, że wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania w: 1) wyborach do Sejmu; 2) wyborach do Senatu i 3) referendum. Z kolei pkt 50 Wytycznych przewidywał, 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”.

Podkreślenia wymaga, że z formalnego punktu widzenia sformułowany przez skarżącą zarzut – jako odnoszący się do czynności wydania karty do głosowania w referendum, a zatem do czynności bezpośrednio powiązanej z aktem głosowania – mieści się w granicach dopuszczalnych podstaw protestu referendalnego, o których mowa w art. 33 ust. 1 u.r.o. Niemniej w stanie faktycznym sprawy zarzut ten okazał się niezasadny.

W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że w świetle art. 33 ust. 1 u.r.o. podstawa zarzutu protestu przeciwko ważności referendum musi odnosić się wyłącznie do przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Wskazuje na to wprost

treść art. 33 ust. 1 u.r.o. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budziło przy tym wątpliwości, że tylko przepisy regulujące formalne procedury, mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi, da się zakwalifikować jako przepisy dotyczące głosowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15).

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że 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 w art. 52 k.wyb. Z punktu widzenia podniesionego w sprawie zarzutu protestu, kluczowe znaczenie ma przy tym treść art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb., które to przepisy (odczytywane łącznie) przewidują, że 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 przeznaczonej na to rubryce spisu wyborców.

Z wykładni literalnej powołanych przepisów Kodeksu wyborczego wynika niewątpliwie uprawnienie wyborcy do otrzymania od członka obwodowej komisji wyborczej właściwej karty (kart) do głosowania (w tym przypadku karty do głosowania w referendum), ilekroć wyborca wyrazi wolę wzięcia udziału w głosowaniu poprzez stawienie się w siedzibie obwodowej komisji wyborczej i zostanie uprzednio zweryfikowana jego tożsamość. Na wynikające z treści art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. uprawnienie wyborcy zwrócił także uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 października 2023 r., I NSW 71/23, wydanym w związku z rozpatrzeniem skargi na ww. uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 25 września 2023 r. Sąd Najwyższy – odnosząc się m.in. do pkt 50 Wytocznych – podkreślił, że w przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu, wyborca ma prawo pobrać wszystkie karty do głosowania, pobrać wybraną albo wybrane

karty do głosowania, albo też nie brać udziału w głosowaniu w ogóle. Sąd Najwyższy stwierdził zarazem, że w związku ze zorganizowaniem wyborów razem z referendum, wyborca może, w konkretnej obwodowej komisji wyborczej, w dowolny sposób uzewnętrznic wolę, czy chce brać udział w trzech głosowaniach (do Sejmu, Senatu i w referendum), czy też z któregoś rezygnuje.

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że wynikającemu z art. 52 § 2 k.wyb. uprawnieniu wyborcy do otrzymania kart do głosowania odpowiada obowiązek wydania tego rodzaju kart, spoczywający na członkach obwodowych komisji wyborczych. Rozważając zaś zakres przedmiotowy tego obowiązku ciążącego na członkach obwodowych komisji wyborczych, należy wyraźnie podkreślić, że 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 art. 52 § 2 k.wyb. 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 choćby 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.

Zasygnalizowany wyżej brak ustawowej regulacji w odniesieniu do zakresu przedmiotowego obowiązku wydania kart do głosowania generalnie otwiera pole Państwowej Komisji Wyborczej do doprecyzowania w treści wytycznych, ustalanych przez nią w trybie art. 161 § 1 k.wyb., pożądanego sposobu

wykonywania tego rodzaju czynności przez członków obwodowych komisji wyborczych. Z takiej też możliwości skorzystała Państwowa Komisja Wyborcza w przypadku wyborów parlamentarnych i referendum, zarządzonych na 15 października 2023 r., gdzie w Wytycznych doprecyzowała techniczne aspekty pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych w kontekście obowiązku wydawania kart wyborczych i referendalnej wyborcom. W pkt 49 Wytycznych przewidziano bowiem, 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 [...]), w którym przypominała, że działania członków obwodowych komisji wyborczych, polegające na zadawaniu pytań wyborcom, czy chcą dostać kartę do głosowania w referendum, są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych, a następnie w swoim stanowisku, złożonym w niniejszej sprawie, potwierdzającym, że mogło w tym aspekcie dojść do naruszenia procedury określonej w Wytycznych. Nie ulega zarazem wątpliwości, że nie wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych, w zarządzonych na dzień 15 października 2015 r. wyborach i referendum, zastosowali się do tych Wytycznych, mimo, że w świetle art. 161 k.wyb. były one dla nich wiążące.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że 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. Z samego obowiązku wydawania kart nie sposób zaś wywodzić na poziomie ustawowym, jak wydanie to powinno przebiegać.

Także stanowisko przedstawione przez Prokuratora Generalnego w istocie wskazuje jedynie na naruszenie norm wewnętrznych, wynikających z Wytycznych (sam fakt przytoczenia w stanowisku treści art. 52 § 2 k.wyb. nie może być uznany za jakiegokolwiek prawne rozważania w tym zakresie).

Należy zarazem podkreślić, że wprowadzie 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). Uchwały PKW mogą mieć przy tym charakter aktów normatywnych (co jest możliwe w odniesieniu do wewnętrznych źródeł prawa), tworzą bowiem normy nakazujące organom wyborczym określone zachowania, nigdy jednak nie mogą tworzyć norm prawnych samoistnych. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że wzorzec kontroli zawsze stanowią i powinny stanowić wyłącznie przepisy Kodeksu wyborczego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17). 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.

Należy jednocześnie zauważyć, że choć PKW w Wytycznych jako pożądany sposób postępowania członków obwodowych komisji wyborczych ustaliła mechanizm wydawania wyborcom wszystkich kart do głosowania, w tym również karty do głosowania w referendum, to jednak równie prawidłowe mogłoby być nałożenie przez PKW w treści tych Wytycznych na członków obwodowych komisji wyborczych nakazu uprzedniego pytania wyborcy, który stawił się w lokalu wyborczym, które karty do głosowania życzy sobie otrzymać. Tego typu pytanie wciąż mieściłoby się bowiem 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.

W konsekwencji, prawidłowa wykładnia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. prowadzi do wniosku, że choć ustawodawca pozostawił PKW swobodę decyzji w zakresie ustalenia – w drodze wytycznych – jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu, to jednak z perspektywy naruszenia tych przepisów kodeksowych doniosłe znaczenie ma jedynie okoliczność, czy wyborca, zgodnie ze swoją wolą, otrzymał właściwą kartę do głosowania. W tej sytuacji za zbyt daleko idącą uznać należy interpretację, że wydanie przez członka obwodowej komisji wyborczej właściwych kart do głosowania dopiero po otrzymaniu od wyborcy prośby w tym zakresie może być poczytywane jako 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 zawsze mielibyśmy wówczas do czynienia z naruszeniem art. 52 § 2 k.wyb.

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero wówczas, gdy członek obwodowej komisji wyborczej nie wyda konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestu nie wynika, by skarżąca nie otrzymała 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 1 sentencji.

W pozostałym zakresie protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Nie ulega wątpliwości, że skarżąca zarzuty dotyczące braku służb porządkowych w lokalu wyborczym oraz niewłaściwego zachowania obserwatorów społecznych z tzw. K.– w przeciwieństwie do zarzutu dotyczącego nieprawidłowości przy wydaniu jej karty do głosowania w referendum – podniosła nie jako osoba

biorąca udział w głosowaniu referendalnym, lecz jako członek wskazanej w proteście obwodowej komisji wyborczej. Przekonuje o tym treść protestu, w którym skarżąca, w jego *petitum*, wyraźnie zaznaczyła tę okoliczność.

Tymczasem członek obwodowej komisji wyborczej nie ma legitymacji do wniesienia protestu przeciwko ważności referendum.

Katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia protestu przeciwko ważności referendum został w sposób wyczerpujący określony w art. 33 ust. 2-4 u.r.o. Stosownie do art. 33 ust. 2 u.r.o. protest przeciwko ważności referendum może wnieść każda osoba uprawniona do udziału w referendum, jeżeli jego podstawę stanowi zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczących ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Jeżeli podstawę protestu stanowi zarzut naruszenia przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub przez komisarza wyborczego – może go 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 (art. 33 ust. 3 u.r.o.). Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu komisji obwodowej, a także podmiotowi uprawnionemu do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych (tj. partii politycznej, klubowi poselskiemu, klubowi senatorskiemu oraz klubowi parlamentarnemu, stowarzyszeniu lub innej organizacji społecznej oraz fundacji, po spełnieniu dalszych warunków określonych w ustawie), lub upoważnionej przez niego osobie (art. 33 ust. 4 w związku z art. 48 ust. 1 u.r.o.). Natomiast inne podmioty – w tym również członek obwodowej komisji wyborczej, niebędący jej przewodniczącym – nie są uprawnione do wnoszenia protestów przeciwko ważności referendum.

W konsekwencji należało stwierdzić, że protest referendalny w niniejszej sprawie w tym zakresie został wniesiony przez podmiot nieuprawniony, co implikuje konieczność pozostawienia go w tej części bez dalszego biegu, stosownie do art. 243 § 1 *in principio* k.wyb. w związku z art. 34 ust. 2 u.r.o.

Z powyższych względów, działając na podstawie powołanych wyżej przepisów, Sąd Najwyższy postanowił jak w punkcie 2 sentencji.

[SOP]

[ms]