

POSTANOWIENIE

Dnia 29 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu R. N.

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

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

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

pozostawia protest bez dalszego biegu.

[SOP]

UZASADNIENIE

R. N., pismem z 24 października 2023 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum zarządzonego na dzień 15 października 2023 r.

Wnoszący protest wniósł o stwierdzenie nieważności referendum ogólnokrajowego zarządzonego na dzień 15 października 2023 r. podnosząc zarzuty:

1. naruszenia przepisów prawa polegającego na niewydawaniu w lokalach obwodowych komisji wyborczych kart referendalnych;

2. naruszenia przepisów prawa polegającego na zadawaniu przez członków obwodowej komisji wyborczej pytań dotyczących ilości kart do głosowania, które mają zostać wydane;

3. naruszenia przepisów prawa polegającego na możliwości głosowania po godz. 21, pomimo braku przedłużenia przez Państwową Komisję Wyborczą godzin głosowania i po ujawnieniu sondażowych wyników wyborów, tj. po zakończeniu tzw. ciszy wyborczej.

Wnoszący protest wskazał, że podniesione zarzuty opiera na wiedzy bezpośredniej oraz z serwisów społecznościowych.

W odpowiedzi na protest, pismem z 30 października 2023 r., Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu z uwagi na niesformułowanie w nim zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego i art. 33 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym w związku z art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego 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, a także z uwagi na niesformułowanie zarzutów oraz nieprzedstawienie lub niewskazanie dowodów, na których opiera swoje zarzuty. W przypadku zaś rozpoznania protestu Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że z powyższych względów powinien zostać on uznany za bezzasadny.

W odpowiedzi na protest, w piśmie z 2 listopada 2023 r., Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż protest referendalny należy pozostawić bez dalszego biegu, jako niespełniający warunków formalnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „u.r.o.”) protest przeciwko ważności referendum wnosi się do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku referendum przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do art. 34 ust. 2 u.r.o., do warunków i trybu wnoszenia protestu przeciwko ważności referendum oraz sposobu jego rozpatrywania stosuje się odpowiednio przepisy ustawy

z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „k.wyb.”).

Należy podkreślić, że 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. 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 ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum.

Stosownie do powyższego 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.

Odnosząc się do pierwszej okoliczności, 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 czym zabroniony będący przestępstwem, co oznacza zbrodnię lub występki. 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.

Ponadto zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest ma nie tylko obowiązek sformułowania w nim zarzutów, o których była mowa powyżej, ale również przedstawienia lub wskazania dowodów, na których opiera swoje zarzuty. Niesprostanie przez wnoszącego protest tym obowiązkom, zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb., prowadzi do pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

Powyższe regulacje bezpośrednio wiążą się z funkcją, jaką pełni protest przeciwko ważności referendum. Postępowanie w sprawie protestu przeciwko ważności referendum ma bowiem na celu zapewnienie ochrony osobie uprawnionej do udziału w referendum przed przestępstwami i deliktami, które utrudniają lub uniemożliwiają korzystanie z przysługujących jej praw w nieskrępowany i efektywny sposób. W związku z tym przedmiotem zarzutu powinny być takie okoliczności, wskutek których naruszenia doznał własny, rzeczywisty i aktualny interes prawny osoby wnoszącej protest.

Jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy, protest wyborczy, a argumentacja ta znajduje pełne odniesienie do protestu przeciwko ważności referendum, nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli ograniczać się do postawienia ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń ustawy o referendum ogólnokrajowym lub przestępstw przeciwko referendum w skali całego kraju, o których wnoszący protest jedynie słyszał, a które nie mają żadnego związku z jego osobą. Innymi słowy przedmiotem protestu mogą być wyłącznie zdarzenia, których wnoszący protest osobiście doświadczył.

Przyjęty przez ustawodawcę model protestu przeciwko ważności referendum polega więc na sprawowaniu przez Sąd Najwyższy indywidualno-konkretnej kontroli ważności referendum, nie ma natomiast podstaw prawnych do prowadzenia przez Sąd Najwyższy, w ramach postępowania z protestu przeciwko ważności referendum, kontroli abstrakcyjnej (z wielu zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 20 października 2019 r., I NSW 117/19; 21 listopada 2019 r., I NSW 235/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 201/19; 31 lipca 2020 r., I NSW 4722/20).

Przenosząc powyższe na realia niniejszej sprawy wskazać należy, że zarzut naruszenia przepisów prawa polegający na niewydawaniu w lokalach obwodowych komisji wyborczych kart referendalnych nie został należycie skonkretyzowany ani w jakimkolwiek stopniu uprawdopodobniony. Wnoszący protest nie wskazał w jakim lokalu tego rodzaju sytuacja miała miejsce, a także nie przedstawił, ani nie wskazał jakiegokolwiek dowodu, na którym oparł zarzut, pomimo iż posiada w tym zakresie wiedzę bezpośrednią. Cały wywód w tym zakresie sprowadza się do zwrotu: „w lokalach OKW nie wydawano kart referendalnych”.

Abstrakcyjny charakter ma także drugi z podniesionych zarzutów, czyli zarzut naruszenia przepisów prawa polegającego na zadawaniu przez członków obwodowej komisji wyborczej pytań dotyczących ilości kart do głosowania, które mają zostać wydane. Pomimo iż wnoszący protest twierdzi, iż posiada w tym zakresie wiedzę bezpośrednią nie przytacza jakichkolwiek okoliczności wskazujących, że doświadczył on osobiście tego rodzaju zachowań członków obwodowej komisji wyborczej, ani że miały one w tym wypadku wpływ na głosowanie, ustalenie wyników głosowania lub wyniku referendum.

Odwołanie się do wiedzy pośredniej, opartej na bliżej nieokreślonej, jak można wnosić powszechnie dostępnej w źródłach elektronicznych korespondencji elektronicznej, dotyczącej nieokreślonych podmiotów oraz ich zachowań, nie może stanowić podstawy zarzutu protestu przeciwko ważności referendum. W szczególności wskazać należy, że tego rodzaju hipotetyczne okoliczności w realiach rozpatrywanego protestu, w żaden sposób nie wpłynęły, ani wpłynąć nie mogły – z uwagi na brak w nich udziału osoby wnoszącej protest – na jej prawa.

Abstrakcyjny charakter ma również ostatni z podniesionych w proteście zarzutów, czyli naruszenia przepisów prawa polegającego na możliwości głosowania po godz. 21, pomimo braku przedłużenia przez Państwową Komisję Wyborczą godzin głosowania i po ujawnieniu sondażowych wyników wyborów, tj. po zakończeniu tzw. ciszy wyborczej. Po pierwsze wskazać należy, że z wniesionego protestu przeciwko ważności referendum w żaden sposób nie wynika, aby wskazane okoliczności w jakikolwiek sposób dotyczyły wnoszącego protest, a w konsekwencji wpływały na możliwość korzystania przez niego z przysługujących jemu praw. Po drugie wnoszący protest nie przedstawił ani nie wskazał dowodów, na których oparł zarzut.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 39 § 2 k.wyb. głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7⁰⁰ do godziny 21⁰⁰. 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 21⁰⁰ może zrealizować swoje czynne prawo wyborcze. Jednocześnie obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek umożliwienia takiej osobie realizację jej konstytucyjnego prawa.

Na naruszenie prawa do oddania głosu w opisanych wyżej okolicznościach stanowczo wskazał Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniu z 26 listopada 2015 r., III SW 108/15: „wnoszący protest, który przebywał w lokalu Komisji Wyborczej, mimo zarządzenia o zakończeniu głosowania, był nadal uprawniony do oddania głosu (...). Tym samym Komisja była zobowiązana do wydania mu karty wyborczej i udostępnienia urny wyborczej”.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 39 ust. 1 u.r.o. od zakończenia kampanii referendalnej aż do zakończenia głosowania zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób kampanii referendalnej. Ten, kto dopuszcza się wskazanych czynów, zgodnie z art. 84 u.r.o. podlega karze grzywny.

Jak wskazano protest przeciwko ważności referendum może być wniesiony ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Wnoszący protest zarzucając naruszenie przepisów dotyczących ciszy wyborczej nie powiązał ich z naruszeniem przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym w zakresie dotyczącym głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników referendum. Podniesiony zarzut zakwalifikować można jako naruszenie wskazanego art. 39 ust. 1 u.r.o., czyli czyn określony w art. 84 u.r.o. Zgodnie zaś z art. 88 u.r.o. w sprawach, o których mowa w art. 84 u.r.o. stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że czyn określony w art. 84 u.r.o. jest wykroczeniem, a nie przestępstwem. Jak wskazano powyżej zarzut popełnienia wykroczenia nie może stanowić podstawy protestu przeciwko ważności referendum z art. 33 u.r.o. Dotyczy to również zakazu prowadzenia w inny sposób kampanii referendalnej z art. 39 ust. 1 u.r.o., sankcjonowanego w art. 84 u.r.o. W konsekwencji uznać należy, że taki zarzut nie mieści się w granicach podstaw określonych w art. 33 u.r.o.

Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy wyraża pogląd, iż określony powyżej zakres protestu przeciwko ważności referendum nie przekłada się automatycznie na zakres okoliczności branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy podczas badania ważności referendum w związku z podejmowaniem uchwały w tym przedmiocie. Zakres tych drugich jest bowiem szerszy. Orzekając o ważności referendum ogólnokrajowego Sąd Najwyższy realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 33 ust. 1 u.r.o., wyznaczającym zakres i podstawę protestu przeciwko ważności referendum, miały wpływ na ważność referendum.

Zważywszy na wagę podniesionych okoliczności, dotyczących kluczowej dla demokratycznego państwa prawnego procedury, w której Suweren w sposób bezpośredni wyraża swoją wolę, a także potencjalną skalę zaistniałych nieprawidłowości, które przekładać się mogły na realizację przez uprawnione osoby przysługującego im konstytucyjnego prawa, pomimo iż w obowiązującym stanie prawnym nie mogą stanowić przedmiotu zarzutu podnoszonego w ramach protestu przeciwko ważności referendum, podlegać będą rozważaniom przez Sąd Najwyższy w powyższym zakresie w uchwale dotyczącej ustalenia ważności przeprowadzonego referendum.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 243 § 1 zd.1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., postanowił jak w sentencji.

s.h.

[ms]