

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 J. J.

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. J. J. wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r.

Wnoszący protest wskazał, że członkowie obwodowych komisji wyborczych zadawali głosującym sugestywne pytania wskazujące na sposób głosowania. Wnoszący protest wyjaśnił, że w jego przypadku zadano pytanie „Czy wszystkie trzy karty”. Wnoszący protest zwrócił uwagę członkowi obwodowej komisji wyborczej, że takie zachowanie jest nieprawidłowe. W odpowiedzi członek obwodowej komisji wyborczej wyjaśnił, że „członkowie komisji zadają takie pytanie

wszystkim głosującym, bo w taki sposób zostali poinstruowani na szkoleniu". W związku z tym, wnoszący protest poprosił o „możliwość naniesienia uwagi do protokołu, na co przewodnicząca komisji obwodowej stwierdziła, że w komisji nie ma żadnego protokołu” (pisownia oryginalna).

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

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wniesiony protest jest zasadny, a naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym może mieć wpływ na wynik referendum.

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 wnoszący protest ograniczył się do wskazania, że członek obwodowej komisji wyborczej zapytał go „Czy wszystkie trzy karty”. Nie wskazał natomiast żadnego przepisu ustawy, którego naruszenia miałyby się dopuścić obwodowa komisja wyborcza. Z artykułu 33 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym wynika natomiast, 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 jednak wątpliwości, że wnoszący protest otrzymał kartę do głosowania w referendum.

Zarzut wnoszącego protest wiąże się z materią 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”. Widać, że nawet wytyczne PKW nie wyjaśniają w pełni w jaki sposób obwodowa komisja wyborcza może się komunikować z uprawnionym do głosowania.

Z artykułu 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 je 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. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99; wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03; wyrok TK 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 w Konstytucji RP wymienione. Nie mogą być utożsamiane z ustawą, skoro to ustawa Kodeks wyborczy upoważnia Państwowej Komisji Wyborczej 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. Kodeks wyborczy ustanawia też tryb kontroli zgodności wytycznych z ustawą. Oznacza to, że same wytyczne nie są ustawą. Tym bardziej nie mogą być utożsamiane z przepisami ustawy o referendum ogólnokrajowym „dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum” (art. 33 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym).

Trzeba przy tym wyjaśnić, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą być także utożsamiane z aktami stosowania ustawy – nie są bowiem wypowiedziami o wykładni ani wypowiedziami o stosowaniu przepisów ustawy. Zawierają one normy abstrakcyjne i generalne adresowane do organów

administracji wyborczej. Wytyczne należy więc zakwalifikować do kategorii aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP, a ich naruszenie nie jest objęte zakresem przedmiotowym protestu referendalnego lub wyborczego.

Nie może zmienić tej oceny nawet uznanie, że naruszenie wytycznych jest jednocześnie naruszeniem art. 161 Kodeksu wyborczej. Przepis ten rozstrzyga wprawdzie, że wytyczne są wiążące, ale nie można uznać tego przepisu za przepis regulujący głosowanie. W każdym przypadku odrębnie należałoby ustalić, czy naruszenie wytycznych wiąże się z naruszeniem ustawy i to ustawy w tej jej części, w jakiej określa reguły głosowania. Nawet więc stwierdzenie naruszenia wytycznych – o czym w niniejszej sprawie nie może być mowy – nie pozwala uznać, że doszło do naruszenia przepisu ustawy regulującego głosowanie, ustalenie wyników głosowania lub wyników referendum (art. 33 ust. 1 ustawy o referendum).

Zarzut polegający na uniemożliwieniu wniesienia uwag do protokołu jest całkowicie gołosłowny. Wbrew wymogom ustawy wnoszący protest nie poparł tego zarzutu żadnym dowodem ani nawet wnioskiem dowodowym. Ponadto z art. 75 § 7 Kodeksu wyborczego wynika, że tylko członek obwodowej komisji wyborczej może zgłosić uwagi do protokołu głosowania z wymienieniem konkretnych zarzutów. Uwagi członków komisji uczestniczących w jej pracach wpisywane są bezpośrednio do protokołu – w punkcie 31 protokołu (pkt 155 wytycznych). Członek komisji, który wniósł uwagę z wymienieniem konkretnych zarzutów, podpisuje ją we właściwym protokole. Jeżeli członkowie komisji nie zgłosili uwag, w punktach tych należy wpisać wyrazy „brak zarzutów” (pkt 155 wytycznych). Odnotowanie zgłoszonych do protokołu uwag – obejmujących konkretne i dopuszczalne prawnie zarzuty – jest obowiązkiem obwodowej komisji wyborczej, a obowiązek ten ma charakter gwarancyjny, zapewnia transparentność procedur wyborczych i referendalnych. Z treści wniesionego protestu nie wynika, że wnoszący protest zgłosił zarzut naruszenia ustawy o referendum, ponieważ jak już wyżej wskazano, sformułowany przez niego zarzut wiązał się co najwyżej z materią wytycznych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, Sąd Najwyższy stwierdza, że zarzuty wnoszącego protest nie mieszczą się w przedmiotowych ramach protestu wyborczego i nie zostały poparte ani dowodami, ani nawet wnioskami dowodowymi.

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]

[a!]