

POSTANOWIENIE

Dnia 29 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

w sprawie z protestu R. B.

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r.,

przy udziale Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

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

pozostawia protest bez dalszego biegu.

[SOP]

UZASADNIENIE

R. B. (dalej: „skarżący”) wniósł protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r. Skarżący zarzucił:

- 1) naruszenie art. 248 pkt 3 k.k., art. 249 pkt 3 k.k. art. 249 pkt 4 i art. 250 k.k.
- przez bezprawne wywieranie wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej;
- 2) naruszenie art. 105 § 1 k.wyb., art. 107 § 1 i 2 k.wyb ., art. 153 § 4 k.wyb.
oraz art. 494 § 1 k.wyb., art. 39 ust. 1 i 2 u.r.o. oraz pkt 2 i 57 Wytocznych PKW -
przez agitację wyborczą w dniu wyborów w lokalu wyborczym.

Skarżący podniósł, że żądając karty do głosowania członkowie Obwodowej Komisji Wyborczej Nr [...] dopytywali głosujących, czy mają wydać im kartę do głosowania w referendum („Wydać kartę do referendum?”, „Chce pan/pani kartę do referendum?”, „Z kartą do referendum?”), zamiast wydać wszystkie trzy karty w sposób niesugerujący wyboru - czyli tak, jak to przewidują przepisy.

3) naruszenie art. 248 pkt 2-4 k.k., art. 249 pkt 3 k.k., art. 69 §§ 3a, 3b i 3c k.wyb. oraz art. 71 §§ 1 a i 1b k.wyb., pkt 99, 104, 105, 106, 107 Wytycznych PKW - przez nieprawidłowe, zakazane prawem klasyfikowanie oraz zakazane prawem liczenie kart i głosów bez okazywania kart wszystkim obecnym członkom komisji (Kodeks Wyborczy art 69 § 3a, 3b i 3c oraz art art. 71 § 1a i 1b, co jest jedyną i wyraźnie nakazaną prawem metodą pracy Obwodowej Komisji Wyborczej, a w miejsce tej metody zastosowanie metody zakazanej, o którym to zakazie także wyraźnie mówi ustawa Kodeks Wyborczy art 69 § 3a, 3b i 3c oraz art art. 71 § 1a i 1b a także Uchwała PKW [...]).

Skarżący podniósł, że karty nie były oglądane ani oceniane przez wszystkich członków komisji, liczenie kart i głosów nie było wykonywane przez wszystkich członków komisji. Doszło zatem do popełnienia przestępstwa przez skład Obwodowej Komisji Wyborczej Nr [...] w związku z niezgodną z ustawą i nieprawidłową metodą klasyfikacji oraz policzenia kart i głosów, to jest bez nakazanego w Kodeksie wyborczym oraz sprecyzowanego w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej obowiązkowego okazywania kart wszystkim obecnym członkom komisji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zasady wnoszenia protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „u.r.o.”). Zgodnie z art. 33 ust. 1 tej ustawy, przeciwko ważności referendum może być wniesiony protest ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów u.r.o. dotyczących głosowania,

ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Wszelkie inne zarzuty stanowią wyjście poza przewidziany ustawą przedmiot protestu, co czyni go niedopuszczalnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2007 r., III SW 30/07, niepublikowane). Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 1 u.r.o., protest przeciwko ważności referendum 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. Stosownie do art. 34 ust. 2 u.r.o., do warunków i trybu wnoszenia protestu przeciwko ważności referendum 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.”).

Zgodnie z art. 242 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym. Warunki pisma procesowego zostały zaś ujęte w art. 125 i nast. k.p.c. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb.

W Kodeksie wyborczym zagadnienie wydawania kart do głosowania uregulowane zostało w art. 52 k.wyb. Zgodnie z treścią art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb., 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 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 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. Sąd Najwyższy – odnosząc się m.in. do pkt 50 Wytycznych – 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 uzewnętrznić 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 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.

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 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. (M.P. 2023, poz. 1108 ze zm.; dalej: „Wytyczne”), ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: „PKW” lub „Komisja”) uchwałą Nr [...] z dnia 25 września 2023 r., w pkt 49 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”.

W Wytycznych doprecyzowano zatem techniczne aspekty pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych w kontekście obowiązku wydawania kart wyborczych i referendalnej wyborcom. 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 Państwowa Komisja Wyborcza, najpierw kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma ZPOW.[...]), 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 (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2467/12), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym.

Należy jednocześnie zauważyć, że choć Państwowa Komisja Wyborcza w Wytycznych jako pożądaną sposób postępowania członków obwodowych komisji wyborczych ustaliła mechanizm wydawania wyborcom wszystkich kart do głosowania, w tym również karty do głosowania w referendum, to jednak również prawidłowe mogłoby być nałożenie przez Państwową Komisję Wyborczą w treści tych Wytycznych na członków obwodowych komisji wyborczych nakazu uprzedniego pytania wyborcy, który stawiał 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 Państwowej Komisji Wyborczej 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 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 wyborców przez członków obwodowych komisji wyborczych 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 zawsze mielibyśmy wówczas do czynienia z naruszeniem art. 52 § 2 k.wyb.

Reasumując, Sąd Najwyższy stwierdził, że o ewentualnym naruszeniu wskazanych wyżej 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 ktokolwiek z biorących udział w głosowaniu, wbrew własnej woli, nie otrzymał kart do głosowania w referendum. W tej sytuacji nie można uznać, aby podniesione zarzuty dotyczące pytań o wydanie kart referendalnych mieściły się w katalogu zarzutów, które mogą być podstawą protestu przeciwko ważności referendum.

Odnosząc się do zarzutu agitacji wyborczej, Sąd Najwyższy stwierdził, że pytanie o kartę referendalną, jako czynność zmierzająca do realizacji prawa do udziału w referendum przez wyborcę znajdującego się w lokalu wyborczym, nie może być uznane za agitację wyborczą. Udział w referendum ogólnokrajowym był przedmiotem kampanii referendalnej, a w konsekwencji przez wielu wyborców mógł być utożsamiany z określoną opcją polityczną. Jednakże subiektywne odczucie wyborcy/głosującego, uwarunkowane przebiegiem kampanii referendalnej, nie może być utożsamiane z agitacją wyborczą. Na marginesie powyższych rozważań Sąd Najwyższy wskazuje, że agitacja wyborcza nawet naruszająca ciszę wyborczą, może być uznana jedynie za wykroczenie, a nie za przestępstwo, dlatego też nie może stanowić zarzutu protestu wyborczego (postanowienie Sądu Najwyższego z: 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15; 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Sąd Najwyższy, pozostawił bez rozpoznania protest skarżącego także w zakresie trzeciego zarzutu, dotyczącego niewłaściwej organizacji pracy

obwodowej komisji wyborczej.

Zgodnie z art. 42 § 3 k.wyb. oraz pkt 42 Wytycznych od chwili rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie obwodowej komisji wyborczej w liczbie stanowiącej co najmniej 1/2 jej pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca. Zgodnie natomiast z art. 69 § 3a k.wyb. czynności obwodowej komisji wyborczej związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie wykonują wspólnie wszyscy obecni członkowie komisji. Niedopuszczalne jest wykonywanie tych czynności przez grupy członków obwodowych komisji wyborczych lub przez pojedynczych ich członków oddzielnie lub tworzenie z członków obwodowych komisji wyborczych grup roboczych, które wykonywałyby oddzielnie czynności po zakończeniu głosowania (art. 69 § 3b Kodeksu wyborczego). Stosownie do treści art. 71 § 1a i 1b k.wyb. wszystkie czynności obwodowej komisji wyborczej wykonywane są wspólnie przez członków komisji w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącego lub jego zastępcy. Przed ustaleniem przez obwodową komisję wyborczą ważności karty do głosowania, ważności głosu, oddania głosu na daną listę lub na danego kandydata każda z kart do głosowania jest okazywana wszystkim obecnym członkom obwodowej komisji wyborczej. Powyższe regulacje zostały powtórzone w Wytycznych (pkt 104-107). Skarżący nie wykazał, że rzeczywiście doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości związanych z niewłaściwym zakwalifikowaniem któregośkolwiek głosu. Samo twierdzenie skarżącego nie czyni zadość ustawowemu wymogowi prawidłowego sformułowania zarzutu oraz przedstawienia dowodów na to, że do zarzucanych nieprawidłowości doszło, ani tym bardziej wykazania, że miały one wpływ na wynik referendum.

Mając na uwadze powyższe, Sad Najwyższy na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[a]