

POSTANOWIENIE

Dnia 5 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Demendecki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Janusz Nyczporuk

w sprawie z protestu Z. G.,
przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego,
przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 5 grudnia 2023 r.,

**wydaje opinię, że protest jest zasadny, ale pozostaje bez wpływu
na wynik referendum.**

[SOP]

UZASADNIENIE

Pismem z 25 października 2023 r. (data stempla pocztowego) Z. G. (dalej: „Skarżąca”) wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum przeprowadzonego 15 października 2023 r.

W uzasadnieniu protestu Skarżąca wskazała, że głosowała w obwodzie nr [...] w R., gdzie zapytano ją jak i innych wyborców, czy chcą otrzymać kartę do referendum. Zdaniem Skarżącej, wskazane zachowanie miało na celu obniżenie frekwencji w referendum.

Skarżąca zwróciła się do Komisarza Wyborczego, który sporządził notatkę z opisem powyższych okoliczności. Skarżąca powiadomiła również Policję, która sporządziła notatkę policyjną. Skarżąca do protestu załączyła m.in. Protokół ze zgłoszenia naruszenia zasad głosowania w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP oraz referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15.10.2023 r.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku z dnia 29 listopada 2023 r. wyraził pogląd, że wniesiony protest jest zasadny, a naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym może mieć wpływ na wynik referendum.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr [...] w O. w swoim stanowisku z dnia 29 listopada 2023 r. wskazał, że RP opisane w proteście działania mogły stanowić przejaw technicznego usprawnienia pracy komisji, zwłaszcza że po raz pierwszy połączono wybory parlamentarne z głosowaniem referendalnym. Nie stanowiły, natomiast przejawu zniechęcania wyborcy do głosowania w referendum. Wyborca miał zapewnione prawo dokonania wyboru tego, którą z kart do głosowania odebrać od obwodowej komisji wyborczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasady wnoszenia protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. 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, 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.”). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 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.

Wskazać również należy, że zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest ma nie tylko obowiązek sformułowania w nim zarzutów, 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.

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.

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).

Skarżąca wskazała na osobiste doświadczenie opisywanej sytuacji, w tym określiła w jakim lokalu tego rodzaju sytuacja miała miejsce. Zaistnienia tej sytuacji nie wykluczył w swoim piśmie Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej nr [...] w O. (podnosząc nawet, że mogła stanowić przejaw technicznego usprawnienia pracy komisji), a co więcej, wobec notoryjnej wiedzy co do jej powszechności w całym kraju, należy przyjąć, że niewątpliwie miała ona miejsce. Należy zauważyć,

że okoliczności w realiach rozpatrywanego protestu mogły wpłynąć – z uwagi na udział w nich Skarżącej – na jej prawa.

Skarżąca co prawda nie wskazała naruszonych przez OKW przepisów, jednak nie ulega wątpliwości, że doszło do naruszeń prawa. Skarżąca nie jest profesjonalistą, stąd też Sąd Najwyższy w niniejszym składzie stoi na stanowisku, iż przy spełnieniu ogólnych warunków protestowych określonych w art. 241 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o. brak określenia samych przepisów wpisujących się w zarzut naruszenia prawa, czy jego niedookreślenie przy niewątpliwym wystąpieniu tego typu naruszenia, nie powinno mieć wpływu na ocenę całości protestu. Jest to o tyle istotne, że praktyka obserwowana przy referendum wywoływała wzburzenie, skutkujące reakcją poszukiwania sprawiedliwości w Sądzie Najwyższym – nadmierny formalizm Sądu, odnoszący się także do materialnej zawartości (konstrukcji) protestu, byłby w tym przypadku dalece niewskazany.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 u.r.o., do trybu przeprowadzenia głosowania stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568). Zgodnie z art. 52 § 2 k.wyb., po okazaniu obwodowej komisji wyborczej dokumentu umożliwiającego stwierdzenie 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.

Z uwagi na przeprowadzenie referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu, Państwowa Komisja Wyborcza w pkt 49 *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 w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.*, stanowiących załącznik do uchwały nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r., określiła, że wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania w: 1) wyborach do Sejmu, 2) wyborach do Senatu, 3) w referendum. W pkt 50 tych wytycznych przewidziano, że dopiero w przypadku, gdy wyborca podczas odbioru kart do głosowania odmówi przyjęcia jednej albo 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”; 6) „bez Sejmu i bez Senatu”.

Zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb., wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej są wiążące m.in. dla komisji wyborczych niższego stopnia, czyli także Obwodowych Komisji Wyborczych (dalej także: „OKW”).

Sposób postępowania członków Obwodowej Komisji Wyborczej naruszył nie tylko przepisy ustawowe (art. 52 § 2 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o.), ale również wytyczne PKW, które zgodnie z Kodeksem wyborczym członków OKW wiążą. Wobec czego podniesiony przez Skarżącą zarzut jest zasadny. Sąd Najwyższy uznaje, że wobec powszechności takiej praktyki (która została przyznana przez PKW poprzez wydanie Komunikatu z 15 października 2023 r., nr [...]) zbyteczne są szczegółowe dowody, na których wnosząca miałaby opierać swoje zarzuty.

Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie wyraża pogląd, iż określona powyżej zasadność protestu przeciwko ważności referendum oraz rozstrzygnięcie w zakresie jednostkowym nie mające wpływu na jego wynik, 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 RP, 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. Nadto niezbędna jest całościowa ocena czy we wszelkich przypadkach pytań o kartę referendalną doszło do naruszenia wprost art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o., a tym samym zaburzenia istoty realizacji referendum, o której mowa w art. 2 u.r.o., a polegającej na wyrażeniu swojej woli przez obywateli polskich – z oczywistych względów w sposób niezakłócony nieprawidłowym działaniem organów wyborczych, przejawiającym się poprzez działania sprzeczne z nakazanym ustawowo mechanizmem głosowania (art. 52 k.wyb.), a mające charakter agitacyjny, których powszechność i niedopuszczalność

(co determinować może wpływ na wynik referendum) została przyznana przez samą PKW w piśmie z 15 października 2023 r., nr [...].

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., postanowił jak w sentencji.

[M.W.R.]

[r.g.]