

POSTANOWIENIE

Dnia 29 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie protestu M. I.

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

oraz Prokuratora Generalnego

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

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

postanawia:

wyrazić opinię, że zarzuty protestu nie są zasadne.

UZASADNIENIE

Pismem z 19 października 2023 r. (data nadania w placówce pocztowej) M. I. (dalej: Skarżąca) wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. Wnosząca protest zarzuciła, że w toku głosowania, poprzez pytania ze strony członków Obwodowej Komisji Wyborczej, była zniechęcana do głosowania w referendum. Ponadto, że w ramach powyższego była zastraszana Policją oraz Wojskiem. W piśmie z 25 października 2023 r. (data nadania w placówce pocztowej) uzupełniła swój protest, zarzucając brak wskazania na zaświadczeniach o prawie do głosowania braku adnotacji o prawie do głosowania w referendum

ogólnokrajowym, co zdaniem Skarżącej prowadziło do sytuacji zniechęcenia do głosowania w referendum. Dalej, że w wyniku powyższego Skarżącej odmawiano wydania karty do głosowania w referendum, i dopiero w wyniku jej trzykrotnej interwencji udało się uzyskać ww. kartę.

W oparciu o powyższe Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności głosowania w referendum ogólnokrajowym w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w K., dołączając do protestu kserokopię odręcznie napisanego zastrzeżenia do protokołu wyborczego oraz zaświadczenie o prawie do głosowania nr [...].

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 851 z późn. zm., dalej: „u.o.r.”), 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 (art. 33 ust. 1 u.o.r.). 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 (art. 33 ust. 2 u.o.r.). 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 (art. 33 ust. 3 u.o.r.). Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu komisji obwodowej, podmiotowi uprawnionemu, o którym mowa w art. 48, lub upoważnionej przez niego osobie (art. 33 ust. 4 u.o.r.).

Uregulowanie to uzupełnia art. 34 u.o.r., 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 (art. 33 ust. 1 u.o.r.), 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 (art. 33 ust. 2 u.o.r.).

Artykuł 241 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408, dalej: „k.wyb.”) 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 k.wyb. przesądza natomiast, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb.

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 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 46/23; z 30 października 2019 r., I NSW 117/19; z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19).

W niniejszej sprawie Skarżąca, w ramach zarzutu protestu, wywodziła, że doszło do nieprawidłowości przy wydawaniu kart referendalnych. Uchybienia w tym zakresie Skarżąca upatrywała w wadliwym, w jej ocenie, zachowaniu członków obwodowych komisji wyborczej, którzy – przy wydawaniu wyborcom kart do głosowania – kierowali do osób biorących udział w głosowaniu pytania co jej zdaniem miało na celu zniechęcenie wyborców Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w K. do udziału w referendum ogólnokrajowym.

Podkreślenia wymaga, że z formalnego punktu widzenia sformułowany przez Skarżącą zarzut – jako odnoszący się do czynności wydania kart do głosowania w referendum – 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.

Protest przeciwko ważności referendum może być oparty jedynie na podstawie zarzutu naruszenia przepisów ustawy. 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 protestów, 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 przeznaczonych 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 Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 października 2023 r., I NSW 71/23 podkreślając, 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.

W tym kontekście należy zrekonstruować wynikający z art. 52 § 2 k.wyb., a odpowiadający powyższemu uprawnieniu wyborców, obowiązek wydania kart do głosowania, spoczywający na członkach obwodowych komisji wyborczych. Należy 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). W Kodeksie wyborczym nie przewidziano przy tym 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. Prawidłowe, bo czysto techniczne i nienaruszające ustawy, mogłoby być pytanie ze strony członków obwodowych komisji wyborczych zadane wyborcy, który stawiał się w lokalu wyborczym, o to, które karty do głosowania chce otrzymać. Tego typu pytanie wciąż mieściłoby się 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. Zorganizowanie wyborów i referendum tego samego dnia, przed tymi samymi komisjami obwodowymi, nie uczyniło z tych aktów głosowania jednej czynności (łącznego procesu głosowania). Przeciwnie – były to nadal dwa odrębne ustrojowo akty, a samo stawienie się przed komisją wyborczą nie przesądzało, w którym z nich obywatel chce uczestniczyć. W świetle powyższego nie może być mowy o – niezbędnym do wykazania w odniesieniu do protestów referendalnych – naruszeniu przepisów dotyczących głosowania, skoro ustawa

nie przewidywała sposobu wydawania kart referendalnych. Z samego obowiązku wydawania kart, nie sposób wywodzić na poziomie ustawowym, jak wydanie to powinno przebiegać.

W konsekwencji za zbyt daleko idącą uznać należy interpretację art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb zakładającą, iż z przepisów tych 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 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 niektórych z nich.

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero wówczas, gdyby członek obwodowej komisji wyborczej nie wydał konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestów 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.

Zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb., w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., protest przeciwko ważności referendum prócz sformułowania zarzutów musi zawierać dowody lub zawierać ich wskazanie, na podstawie których skarżący opiera swoje zarzuty. Protest Skarżącej nie czyni zadość ww. obowiązkowi. Z treści załączonych do protestu dokumentów wynika jedynie, że Skarżąca upatruje w pytaniach ze strony członków Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w K. działania mającego na celu zniechęcenie jej do udziału w referendum ogólnokrajowym – czego nie sposób uznać za zasadne. Ponadto, że Skarżąca wzięła udział w głosowaniu w oparciu o zaświadczenie o prawie do głosowania. Nie są to zatem dowody potwierdzające naruszenie któregoś z przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym bądź Kodeksu wyborczego. Co więcej z treści protestu Skarżącej nie wynika, aby pytania ze strony członków Obwodowej Komisji Wyborczych nr [...]

w K. miały wpływ na ostateczny wynik referendum. Skarżąca stwierdziła bowiem, że otrzymała kartę referendalną.

Z uwagi na fakt, że kwestia pytań o karty referendalne jest powszechnie podnoszona w protestach, będzie ona przedmiotem analizy w toku podejmowania uchwały o ważności referendum.

Z tożsamyh co ww. przyczyn należy za niezasadny uznać również zarzut Skarżącej o braku adnotacji o prawie do głosowania w referendum ogólnokrajowym na zaświadczeniu o prawie do głosowania. Zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 1a u.r.o. w przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu lub wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zaświadczenia o prawie do głosowania wydaje się zgodnie z przepisami dotyczącymi właściwych wyborów; zaświadczenie upoważnia do wzięcia udziału we wskazanym w nim głosowaniu w wyborach oraz w odbywającym się w tym samym terminie głosowaniu w referendum. Mając powyższe na uwadze posłużyć się zaświadczeniem o prawie do głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu miało podwójny skutek, gdyż z mocy ww. przepisu uprawniało również do wzięcia udziału w referendum ogólnokrajowym. Wzór zaświadczenia do głosowania został uregulowany w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie wzorów wniosków o ujęcie w obwodzie głosowania, skreślenie wyborcy z Centralnego Rejestru Wyborców, zmianę miejsca głosowania oraz wzoru i sposobu ewidencjonowania zaświadczeń o prawie do głosowania (Dz.U. poz. 1495). Tym samym też załączone przez Skarżącą zdjęcie zaświadczenia o prawie do głosowania nr [...] stanowi jedynie dowód tego, iż zostało ono wydane zgodnie z ww. rozporządzeniem. W tym zakresie zarzut Skarżącej wykracza poza zakres protestu przeciwko ważności referendum, gdyż sprowadza się do zakwestionowania przepisu, nie zaś wykazania jego naruszenia.

Z powyższych powodów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

[SOP]

[a!]

