

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z protestu M.G.

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego 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 30 listopada 2023 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

M.G. (dalej: „wnoszący protest”) pismem z 25 października 2023 r. wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, które odbyło się 15 października 2023 r. Wnoszący protest wskazał, że doszło do nieprawidłowego określenia „frekwencji referendalnej w oparciu o karty brakujące w urnie z uwagi na wpisy do spisu wyborców, na podstawie których komisje nie wydawały wszystkich kart głosującemu wyborcy”. Ponadto wnoszący protest zarzucił działania medialne i psychologiczne w czasie ciszy wyborczej „w sposób indywidualny personalizowany przez media społecznościowe oraz w wyniku pytań ze strony komisji wyborczych sugerujących zachowania wyuczone treningiem

behawioralnym”. Co więcej, wnoszący protest wskazał na wystąpienie istotnych naruszeń przepisów dotyczących referendum ogólnokrajowego przez komisje wyborcze (w tym Okręgową Komisję Wyborczą nr [...] w H.) – w szczególności poprzez niestosowanie się do wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej i powszechne niewydawanie kart referendalnych oraz zadawanie nieuprawnionych pytań wyborcom. Zdaniem wnoszącego protest wpłynęło to „na określenie referendum jako mającego mniejszą frekwencję niż ilość osób głosujących, co w następstwie dawało frekwencję referendalną jako niewiążącą”.

Wnoszący protest wskazał, że był świadkiem sytuacji, w której członkowie obwodowej komisji wyborczej pytali głosujących, czy wydać im kartę do głosowania w referendum. Przyznał, że jemu również zadano takie pytanie. Uznał, że powyższe zachowanie doprowadziło do fałszywie zaniżonej frekwencji referendalnej.

Wnoszący protest zażądał przeprowadzenia postępowania dowodowego w postaci:

- dowodu z dokumentów – spisów wyborców – na okoliczność frekwencji referendalnej w obwodach w całym kraju oraz obwodach zagranicznych;
- dowodu z zeznań świadków – członków obwodowych komisji wyborczych;
- dowodu z dokumentów w postaci medialnych materiałów internetowych (tagi: bojkot referendum 2023) – na okoliczność, że były opisywane sposoby zastosowane do manipulacji społecznej.

W oparciu o powyższe, wniósł on o stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie frekwencji referendum ogólnokrajowego – jako fałszywie i bezprawnie zaniżonej.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że protest jest zasadny, a naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym może mieć wpływ na wynik referendum. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

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 tej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. 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. 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. 34 u.r.o.).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że do protestów przeciwko ważności referendum zastosowanie znajduje również przepis art. 241 § 3 k.wyb. Zgodnie z nim, wnoszący protest powinien sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Z treści tego przepisu wynika, że osoba wnosząca protest jest zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów lub referendum. Sąd Najwyższy pozostawia natomiast bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą wymogów formalnych, tj. niezawierający zarzutów, które zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.o., mogą być podstawą kwestionowania ważności referendum oraz w którym nie przedstawiono lub nie wskazano dowodów, na których zarzuty te byłyby oparte (art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o.).

W niniejszej sprawie wnoszący protest jako podstawę podniesionych przez siebie zarzutów wskazał niestosowanie się przez członków obwodowych komisji wyborczych do wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej oraz powszechne niewydawanie kart referendalnych i zadawanie nieuprawnionych pytań wyborcom, a także nieuprawnione działania medialne i psychologiczne w czasie ciszy wyborczej.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego nieprzestrzegania wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, zwłaszcza w zakresie niedopuszczalności zadawania pytań o wydanie karty referendalnej, należy wskazać, że w ustawie z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym nie zawarto szczegółowych przepisów dotyczących działalności obwodowych komisji wyborczych, w tym obejmujących czynności wydawania kart do głosowania w referendum.

Wobec powyższego, w zakresie tym odpowiednie stosowanie znajdują przepisy Kodeksu wyborczego (art. 17 u.r.o.). W Kodeksie wyborczym kwestia wydawania kart do głosowania została uregulowana w art. 52 § 1-2 k.wyb., zgodnie z którym 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 przeznaczony na to rubryce spisu wyborców.

Oceniając słuszność podniesionego przez wnoszącą protest zarzutu, należy wskazać, 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 z użytego w przepisie zwrotu „otrzymuje od komisji kartę do głosowania” wyprowadzić należy obowiązek wydania przez członka obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania. Oznacza to, że członek obwodowej komisji wyborczej nie może nie wydać wyborcy karty do głosowania. Jednocześnie w Kodeksie wyborczym nie przewidziano 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 pozwolił Państwowej Komisji Wyborczej na techniczne doprecyzowanie w treści 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 zarządzonej na dzień 15 października 2023 r. (dalej: „Wytyczne”), ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r., na podstawie art. 161 § 1 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5, art. 90 ust. 1 pkt 2 i art. 92 ust. 1 u.r.o., pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23 i I NSW 553/23).

Zgodnie z Wytycznymi, wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania (pkt 49). 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. Taki sposób interpretacji Wytycznych potwierdziła także sama Państwowa Komisja Wyborcza, najpierw kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma [...]), w którym przypominała, że działania takie są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych, a następnie w swoim stanowisku, złożonym w niniejszej sprawie, potwierdzającym, że mogło dojść do naruszenia procedury określonej w Wytycznych.

Jak zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniach z 28 listopada 2023 r. (I NSW 1808/23 i I NSW 553/23), równie prawidłowe mogłoby być nałożenie w treści wytycznych nakazu uprzedniego pytania wyborcy, który stawiał się w lokalu wyborczym, które karty do głosowania sobie życzy. 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. To zatem do decyzji Państwowej Komisji Wyborczej należało rozstrzygnięcie, w jaki sposób doprecyzuje w treści wytycznych sposób wydawania kart. Ostatecznie Państwowa Komisja Wyborcza wybrała jeden z możliwych wariantów, zaś niewątpliwie nie wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych zastosowali się do tych Wytycznych, mimo że w świetle art. 161 k.wyb. były one dla nich wiążące.

Należy ponadto zauważyć, że Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb., są wiążące dla organów wyborczych, lecz nie stanowią one 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). Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, zawierająca wytyczne i wyjaśnienia, może mieć zatem jedynie znaczenie posiłkowe w procesie wykładni i stosowania norm Kodeksu wyborczego (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2467/12, LEX nr 1291975), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem 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 z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, ani Kodeks wyborczy nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących przebiegu czynności wydawania kart referendalnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

Wobec powyższego należy uznać, że działania członków obwodowej komisji wyborczej pytających wyborców o chęć otrzymania wszystkich kart do głosowania – choć sprzeczne z Wytycznymi – nie dają podstaw do wysnucia wniosku o naruszeniu przepisów dotyczących głosowania, skoro ustawa nie przewidziała sposobu wydawania kart referendalnych. Ustawodawca pozostawił Państwowej Komisji Wyborczej swobodę decyzji co do tego, jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu. Tym samym 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, aby sam wyborca odmówił przyjęcia poszczególnych kart. W takiej sytuacji faktycznie nie dochodzi do wydania wszystkich kart, co prowadziłoby do absurdu wniosku, że każdorazowo dochodziłoby wówczas do naruszenia art. 52 § 2 k.wyb. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero w sytuacji, gdy członek obwodowej komisji wyborczej nie wydaje konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestu nie wynika, że wnoszący protest nie dostał karty do referendum, potym jak wyraził swoją wolę, iż chce ją otrzymać. W tej sytuacji nie można zatem uznać, że doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

Pozostałe zarzuty wnoszącego protest nie odnoszą się do konkretnych naruszeń stanowiących wypełnienie znamion przestępstwa przeciwko referendum albo do naruszenia ustawowych przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Zostały sformułowane w sposób abstrakcyjny i ogólnikowy. Podobny charakter mają również przedstawione przez niego wnioski dowodowe. Tym samym wnoszący protest nie udowodnił, ani nawet nie uprawdopodobnił przytoczonych naruszeń.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie przyjmuje się natomiast, że opinia wnoszącego protest, ze swej istoty niepoparta żadnymi dowodami, może być zakwalifikowana wyłącznie jako opinia prywatna, a zarzuty sprowadzające się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach nie mieszczą się w przedmiocie protestu określonym w ustawie (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSW 206/19). Przyjęty zarówno w Kodeksie wyborczym, jak i ustawie z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym model protestów wyborczych i referendalnych polega bowiem na sprawowaniu przez Sąd Najwyższy indywidualno-konkretniej kontroli ważności wyborów i referendum. Brak natomiast podstaw prawnych

do prowadzenia w tym zakresie kontroli abstrakcyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2019 r., I NSW 235/19).

Na marginesie dodać również należy, odnosząc się do zarzutu błędnie obliczonej frekwencji referendalnej, że wyborca, który odmówił przyjęcia karty do głosowania w referendum nie jest wliczany do jej frekwencji. Jednoznacznie przeczy temu treść przepisu art. 22 ust. 1 u.r.o., który przesądza, że liczbę osób, które wzięły udział w referendum, ustala się „na podstawie liczby kart ważnych, wyjętych z urny” (zob. postanowienie Sadu Najwyższego z 27 listopada 2023 r., I NSW 260/23).

Z tego względu Sąd Najwyższy na podstawie art. art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 1 i 2 u.r.o., orzekł jak w sentencji.

[ms]

[ał]