

POSTANOWIENIE

Dnia 5 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Demendecki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie z protestu G. A. i innych
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.,

- 1. uznaje protesty w zakresie zarzutu pytania wnoszących protesty przez członków komisji wyborczych podczas głosowania o konieczność wydawania im karty referendalnej za zasadne i wydaje opinię, że naruszenia w zakresie, w którym dotyczą wnoszących protesty, nie mają wpływu na wynik referendum;**
- 2. w pozostałym zakresie pozostawia protesty bez dalszego biegu.**

UZASADNIENIE

Pismem z 24 października 2023 r. (data złożenia w Sądzie Najwyższym) G. A. (dalej: „Skarżący”) wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum przeprowadzonego 15 października 2023 r.

W uzasadnieniu protestu Skarżący zarzucił naruszenie przepisów dotyczących głosowania w referendum poprzez oddziaływanie na wolę wyborców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum (art. 33 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym - tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „u.r.o.”). Skarżący wskazał, że naruszenie to polegało na zadawaniu przez członków Obwodowych Komisji Wyborczych osobom głosującym pytań odnoszących się do udziału w referendum („Bez referendum, czy tak?”, „Oczywiście tylko dwie karty?”, „Czy wszystkie trzy karty?”, „Rozumiem, że bez referendum?” i tym podobnych). Zdaniem Skarżącego ta praktyka miała charakter powszechny, dotknęła każdego ze Skarżących oraz ich rodziny. Skarżący wskazał, że głosował w obwodzie nr [...] w W.

W proteście wskazano na wydany w związku z licznymi skargami Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2023 r. ([...]) w, którym zakazano opisywanej praktyki. Jak podkreślił Skarżący, z relacji jego znajomych wynika, że po ogłoszeniu Komunikatu ww. praktyka nie uległa większej (o ile jakiegokolwiek) zmianie. Zdaniem Skarżącego, tego typu zachowanie (pytania wygłaszane wobec wszystkich obecnych w lokalu wyborczym) miało za zadanie obniżenie frekwencji referendalnej poprzez „stygmatyzowanie osób chcących głosować w referendum, co w rezultacie wywoływało u nich stan poczucia wstydu i popełniania błędu, wycofywania się z podjętych uprzednio decyzji i potwierdzania, iż nie wnioskuje o kartę”. Praktyka ta przyczyniła się do obniżenia frekwencji referendalnej i w rezultacie niewiążącego charakteru referendum. Skarżący wniósł o przeprowadzenie dowodów na powyższą okoliczność tj. dowodów z opinii biegłych m.in. z zakresu psychologii społecznej i socjologii wyborów, pozwalających na ustalenie czy tego typu sugestie naruszyły głosowanie referendalne w rozumieniu art. 2 u.r.o. i tym samym, z uwagi na tego typu zachowanie członków

komisji, nie doszło do wyrażenia przez obywateli polskich ich wolnej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum w drodze głosowania.

W razie, gdyby ww. dowody z opinii biegłych wskazały, że masowe i powszechne zachowanie członków Obwodowych Komisji Wyborczych wywołało zaburzenie wolnej woli głosujących w referendum, Skarżący wniósł, z uwagi na potwierdzoną (także przez PKW) powszechność tego zachowania, o uznanie, że zachowanie to miało wpływ na wynik referendum, a następnie wydanie przez Sąd Najwyższy uchwały (art. 35 u.r.o.) w przedmiocie nieważności referendum.

Następnie do Sądu Najwyższego wpłynęło 256 protestów wyborczych, w których podniesione zostały analogiczne zarzuty. Wszystkie wskazane wyżej protesty wyborcze połączone zostały do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą I NSW 178/23.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku z dnia 17 listopada 2023 r. 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:

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).

Przenosząc powyższe na realia niniejszej sprawy wskazać należy, że zarzuty naruszenia przepisów prawa polegające na pytaniu w lokalach Obwodowych Komisji Wyborczych o konieczność wydawania kart referendalnych, które nie zostały należycie skonkretyzowane, ani w jakimkolwiek stopniu uprawdopodobnione, nie mogą stanowić uznanej podstawy protestu. Stąd ogólne wywody sprowadzające się do opisu informacji medialnych,

iż powszechnie pytano o chęć udziału w referendum, na etapie rozstrzygania protestów należy pozostawić bez dalszego biegu. Odnosnie do wszystkich tych zarzutów Sąd Najwyższy pozostawił protesty bez dalszego biegu.

Natomiast odmiennie należy podejść do zindywidualizowanych rozważań wnoszących protesty, które wiązały się, ich zdaniem, z naruszeniem prawa. Skarżący wskazali na osobiste doświadczenie opisywanych sytuacji oraz określili w jakich obwodach głosowali, wobec czego zaistnienia opisywanej praktyki nie można wykluczyć, 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 rozpatrywanych protestów mogły wpłynąć – z uwagi na udział w nich osób wnoszących protesty – na ich prawa.

Skarżący co prawda nie wskazali naruszonych przez OKW przepisów, jednak nie ulega wątpliwości, że doszło do naruszeń prawa. Skarżący nie są profesjonalistami, 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 przez obywateli sprawiedliwości w Sądzie Najwyższym – nadmierny formalizm Sądu, odnoszący się także do materialnej zawartości (konstrukcji) protestu, byłby w tym przypadku dalece niewskazany.

Prawidłowo w protestach podnieśli Skarżący, że Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW”) wydała Komunikat z dnia 15 października 2023 r. nr [...] który skierowała do Okręgowych Komisji Wyborczych, o następującej treści: „W związku z docierającymi do Państwowej Komisji Wyborczej bardzo licznymi skargami, że obwodowe komisje wyborcze pytają wyborców, które karty do głosowania wydać, Państwowa Komisja Wyborcza poleca, aby niezwłocznie przekazać komisjom obwodowym, że działanie takie jest niedopuszczalne oraz że mają one obowiązek postępować zgodnie z procedurą wydawania kart do głosowania określoną w pkt 49-51 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., stanowiące załącznik do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. (M.P. poz. 1079). Należy wskazać komisjom, że to wyborca ma prawo odmówić przyjęcia którejś z kart do głosowania, natomiast komisja obwodowa nie może pytać, które karty wydać”. Powyższe stanowi uprawdopodobnienie przez Skarżących podnoszonego zarzutu.

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 przeznaczonej 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 Obwodowych Komisji Wyborczych 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 Skarżących 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 Skarżący mieliby opierać swoje zarzuty.

Zbyteczne jest również przeprowadzanie dowodu z opinii biegłych na okoliczność ustalenia wpływu opisanych zachowań OKW na wynik referendum, bowiem naruszenie wobec Skarżących art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o. musi być oceniane indywidualnie i nie ma jako takie wpływu na wynik referendum.

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. 243 § 1 zd. 1 k.wyb. oraz art. 242 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., postanowił jak w sentencji.

[ms]

[ał]