

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Wojciechowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z protestu B. L.

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzonego na 15 października 2023 r.,

przy udziale Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 listopada 2023 r.,

- 1. wyraża opinię, że zarzuty dotyczące nieprawidłowości przy wydawaniu kart do głosowania nie są zasadne;**
- 2. w pozostałym zakresie pozostawia protest bez dalszego biegu.**
- 3. [SOP]**

UZASADNIENIE

Pismem z 25 października 2023 r. (data stempla pocztowego) B. L. (dalej: „wnosząca protest”) złożyła protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, które odbyło się 15 października 2023 r. zarzucając naruszenie głosowania poprzez oddziaływanie na wolę wyborców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum, które to naruszenie polegać

miało na kierowaniu przez członków obwodowych komisji wyborczych wobec głosujących (w tym wnoszącej protest) pytań – wzmocnionych sugestywnymi uśmiechami – „czy wszystkie karty? czy tylko dwie?”.

W uzasadnieniu wnosząca protest wskazała, że gdy zapytała członkinię komisji „dlaczego to robi?” ta miała zaniemówić, a z jej ust miał zniknąć uśmiech. Kiedy wnosząca protest wróciła do lokalu, żeby złożyć protest, zaobserwowała, że członkowie komisji nadal zadają wyborcom te same pytania. W Krajowym Biurze Wyborczym miała zaś uzyskać informację, że członkowie komisji zostali przeszkoleni i nie powinni tak robić, ale nie wpłynęło to na wynik wyborów. Podniosła także, że w lokalu nie było męża zaufania, a w komisji byli sami młodzi ludzie.

Ponadto wnosząca protest wskazała, że została złamana cisza wyborcza, mimo że po 21:00 podano sondażowe wyniki wyborów, lokal był otwarty, a głosowanie wciąż trwało.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że protest na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego winien zostać pozostawiony bez dalszego biegu z uwagi na niesformułowanie w nim zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z jego art. 241 § 3 podstaw ich wniesienia, tj. z powodu niespełnienia ustawowego wymogu, polegającego na konieczności wskazania, że zarzucane naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, a także z uwagi na nieprzedstawienie i niewskazanie dowodów, na których wnosząca protest opiera swoje zarzuty lub w przypadku jego rozpoznania uznany za bezzasadny albo jeżeli rzeczywiście doszło do naruszenia procedury uznany za zasadny, ale bez wpływu na wynik wyborów i wynik referendum.

Okręgowa Komisja Wyborcza w W. wyraziła opinię, że protest powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu z uwagi na niesformułowanie w nim zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, a w przypadku jego rozpoznania wyraziła opinię, że przedstawione w proteście zarzuty powinny zostać uznane za bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej jako: „u.r.o.”), 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. Jak stanowi art. 34 ust. 2 u.r.o. 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 (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 2408, dalej: „k.wyb.”).

Wnosząca protest – upatrując podstaw żądania unieważnienia referendum w fakcie zadawania wyborcom (w tym jej samej) przez członków komisji wyborczej pytania o chęć otrzymania wszystkich kart do głosowania (tj. kart w wyborach do Sejmu i Senatu oraz kart do głosowania w referendum) – nie wskazała, który konkretnie przepis ustawy miał zostać w ten sposób naruszony.

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 zaś 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 podniesionych przez wnoszącą protest zarzutów w niniejszej sprawie należy w pierwszej kolejności wskazać, że – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23 – 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 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. Ten brak ustawowej regulacji pozwolił PKW 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 zarządzonych 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.

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 PKW, 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. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego już wyżej

postanowienia z 28 listopada 2023 r. 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 PKW należało, w jaki sposób doprecyzuje w treści wytycznych sposób wydawania kart. Ostatecznie PKW 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, 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). 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 o referendum ogólnokrajowym, ani Kodeks wyborczy nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących przebiegu czynności wydawania kart referendalnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada I NSW 1808/23).

W opisanych okolicznościach Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela pogląd, 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. Z samego obowiązku wydawania kart, nie sposób wywodzić na poziomie ustawowym, jak wydanie to powinno przebiegać. Prawidłowa wykładnia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. prowadzi do wniosku, że ustawodawca pozostawił PKW 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, że sam wyborca może odmówić przyjęcia poszczególnych kart. W takiej sytuacji faktycznie nie dochodzi do wydania wszystkich kart, co prowadziłoby do absurdalnego wniosku, że każdorazowo dochodziłoby wówczas do naruszenia art. 52 § 2 k.wyb. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSWR 1808/23).

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 już z treści protestu nie wynika, żeby wnosząca protest 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.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 242 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia ciszy referendalnej wskazać należy, że zarzut ten – jako stanowiący zarzut popełnienia wykroczenia stypizowanego w art. 84 u.r.o. – wykracza poza dyspozycję art. 33 ust. 1 u.r.o. i jako taki nie może stanowić skutecznego zarzutu w ramach protestu przeciwko ważności referendum (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 1 lipca 2003 r., III SW 57/03). W tym zakresie protest należało zatem pozostawić bez dalszego biegu.

Podobnie należy odnieść się do zarzutu braku męża zaufania przy stoliku. Stosowanie do art. 19 ust. 1 u.r.o. podmioty, o których mowa w art. 48 u.r.o., albo upoważnione przez nie osoby, mogą wyznaczyć po jednym mężu zaufania i jego zastępcy do każdej komisji obwodowej w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Przepis ten nie reguluje jednak przebiegu głosowania ani ustalania wyników głosowania czy ustalania wyniku referendum, a zatem zarzut jego naruszenia wykracza poza dyspozycję art. 33 ust. 1 u.r.o.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy, stosownie do art. 243 § 1 *in principio* k.wyb. w związku z art. 34 ust. 2 u.r.o, postanowił jak w punkcie drugim sentencji.

(r.g.)

[ał]