

POSTANOWIENIE

Dnia 29 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z protestów, które wnieśli A. B., R. B., M. C., M. D., M. H., K. M., D. S., A. W. przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r.,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

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

pozostawia protesty bez dalszego biegu.

[SOP]

UZASADNIENIE

I.1. A. B., R. B., M. C., M. D., M. H., K. M., D. S., A. W. wnieśli protesty przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, zarządzanego na 15 października 2023 r., wnosząc o jego unieważnienie. Sprawy wszczęte wniesieniem tych protestów zostały połączone do łącznego rozpoznania pod sygnaturą I NSW 331/23.

I.2. Wszyscy Skarżący zarzucili naruszenie głosowania poprzez oddziaływanie na wolę wyborców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum. Naruszenie to miało polegać na zadawaniu przez członków obwodowych komisji

wyborczych wobec głosujących pytań (często wzmocnionych odpowiednimi partykułami lub sugestywnym śmiechem):

1. „Bez referendum, czy tak?”
2. „Oczywiście tylko dwie karty?”
3. „Czy wszystkie trzy karty?”
4. „Rozumiem, że bez referendum?”

I. 3. Skarżący podnieśli, że była to praktyka, która dotknęła zarówno ich samych, jak i całą głosującą rodzinę oraz wszelkich znajomych. Miała charakter powszechny, do tego stopnia, że PKW w godzinach południowych w dniu głosowania w związku z bardzo licznymi skargami wydała komunikat w tym przedmiocie, zakazujący takiej praktyki członków komisji. Skarżący powołują się na relacje znajomych, z których miało wynikać, że po ogłoszeniu tego komunikatu (dopiero w połowie czasu głosowania), praktyka obwodowych komisji wyborczych nie uległa większej (o ile jakiegokolwiek) zmianie.

I. 4. W ocenie Skarżących tego typu zachowanie (pytania wygłaszane wobec wszystkich obecnych w lokalu wyborczym) miało za zadanie obniżenie frekwencji referendalnej poprzez wprost 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, że nie wnioskuje o kartę. Przyczyniło się to do obniżenia frekwencji referendalnej i w rezultacie osiągnięcia niewiążącego charakteru referendum (mniej niż 50% frekwencji).

I. 5. Powołując się na art. 278 k.p.c. w zw. z art. 242 § 1 k.wyb. Skarżący wniesli o przeprowadzenie niezbędnych dowodów z opinii biegłych z zakresu psychologii społecznej i socjologii wyborów, pozwalających na ustalenie, czy tego typu sugestie naruszyły głosowanie referendalne 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.

I. 6. Skarżąca K. M. podniosła, że przybyła do OKW nr [...] w J. 15 października 2023 r. ok. godz. 19:00, a według informacji uzyskanych od członków jej rodziny, którzy oddali głos ok. 9:45 opisana wyżej sytuacja nie uległa zmianie. Członkowie OKW nadal pytali wyborców o liczbę kart do głosowania.

I. 7. Ponadto Skarżący D. S. podniósł, że zwrócił uwagę przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej przy ul. S. w L. na sprzeczność – stosowanej w tej komisji – praktyki pytania wyborców o liczbę kart do głosowania z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej. Skarżący wskazał, że przewodniczący komisji stwierdził, iż „obowiązują go inne wytyczne”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

II. 1. W świetle art. 33 ust. 1 u.r.o. protest przeciwko ważności referendum może być oparty wyłącznie na podstawie zarzutu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. W doktrynie podnosi się, że zarzuty, które dają podstawę do protestu przeciwko ważności referendum, można dekodować również z przepisów ustaw wyborczych, w tym z przepisów Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm.; dalej: „k.wyb.”). Według 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.” Należy przyjąć, że odpowiednie zastosowanie mają również ustalenia orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących protestów wyborczych.

II.2. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że z art. 241 § 3 i art. 243 § 1 wyb. wynika, iż wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty, a niewskazanie zarzutów i dowodów jest uchybieniem formalnym protestu wyborczego, które

skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu (tak m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 listopada 2019 r., I NSW 242/19; 26 listopada 2019 r., I NSW 283/19; 20 listopada 2019 r., I NSW 167/19; 19 listopada 2019 r., I NSW 191/19).

II. 3. W rozpoznawanych protestach przeciwko ważności referendum nie wskazano dowodów na potwierdzenie okoliczności leżących u podstaw podniesionych zarzutów. Za takie dowody nie mogą być uznane same twierdzenia Skarżących, zawarte w treści rozpoznawanych protestów. Za niewystarczający należy także uznać przytoczony na wstępie wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłych. Przedmiotem tego dowodu jest bowiem ocena skutków zjawiska polegającego na pytaniu o liczbę kart do głosowania. Fakt zadawania takich pytań nie został natomiast poparty dowodami.

II.4. Odrębnym zagadnieniem jest dopuszczalność oparcia protestu na zarzutach dotyczących pytania osób głosujących o liczbę kart do głosowania. Zarzut ten odnosi się do 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 (dalej: „PKW”; „Komisja”) 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. W pkt 49 Wytycznych przewidziano bowiem, że wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania w: 1) wyborach do Sejmu; 2) wyborach do Senatu i 3) referendum. Z kolei pkt 50 Wytycznych przewidywał, że w przypadku, gdy wyborca podczas odbioru kart do głosowania odmówi przyjęcia jednej lub 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” i 6) „bez Sejmu i bez Senatu”.

II. 5. W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że w świetle art. 33 ust. 1 u.r.o. podstawa zarzutu protestu przeciwko ważności referendum musi odnosić się wyłącznie do przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Wskazuje na to wprost treść art. 33 ust. 1 u.r.o. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budziło przy tym wątpliwości, że tylko przepisy regulujące formalne procedury, mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi, da się zakwalifikować jako przepisy dotyczące głosowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15).

II. 6. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że 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.).

II. 7. W Kodeksie wyborczym zagadnienie wydawania kart do głosowania uregulowane zostało w art. 52 k.wyb. Z punktu widzenia podniesionych zarzutów, 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 przewidzianej na to rubryce spisu wyborców.

II. 8. 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 uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 października 2023 r., I NSW 71/23, wydanym w związku z rozpatrzeniem skargi na ww. uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. Sąd Najwyższy – odnosząc się m.in. do pkt 50 Wytycznych – podkreślił, 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.

II. 9. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że wynikającemu z art. 52 § 2 k.wyb. uprawnieniu wyborcy do otrzymania kart do głosowania odpowiada obowiązek wydania tego rodzaju kart, spoczywający na członkach obwodowych komisji wyborczych. Rozważając zaś zakres przedmiotowy tego obowiązku ciążącego na członkach obwodowych komisji wyborczych, należy wyraźnie 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). Niewątpliwie użyte w przepisie art. 52 § 2 k.wyb. 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.

II. 10. Zasygnalizowany wyżej brak ustawowej regulacji w odniesieniu do zakresu przedmiotowego obowiązku wydania kart do głosowania generalnie otwiera pole Państwowej Komisji Wyborczej do doprecyzowania w treści wytycznych, ustalanych przez nią w trybie art. 161 § 1 k.wyb., pożądanego sposobu wykonywania tego rodzaju czynności przez członków obwodowych komisji wyborczych. Z takiej też możliwości skorzystała Państwowa Komisja Wyborcza w przypadku wyborów parlamentarnych i referendum, zarządzonych na 15 października 2023 r., gdzie w Wytycznych doprecyzowała techniczne aspekty pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych w kontekście obowiązku wydawania kart wyborczych i referendalnej wyborcom. W pkt 49 Wytycznych przewidziano bowiem, 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, najpierw kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma [...]), w którym przypominała, że działania członków obwodowych komisji wyborczych, polegające na zadawaniu pytań wyborcom, czy chcą dostać kartę do głosowania w referendum, są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych, a następnie w swoim stanowisku, złożonym w niniejszej sprawie, potwierdzającym, że mogło w tym aspekcie dojść do naruszenia procedury określonej w Wytycznych. Nie ulega zarazem wątpliwości, że nie wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych, w zarządzonych na dzień 15 października 2015 r. wyborach i referendum, zastosowali się do tych Wytycznych, mimo, że w świetle art. 161 k.wyb. były one dla nich wiążące.

II. 11. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że 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. Z samego obowiązku wydawania kart nie sposób zaś wywodzić na poziomie ustawowym, jak wydanie to powinno przebiegać.

II. 12. Należy zarazem podkreślić, że wprowadzone 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). Uchwały PKW mogą mieć przy tym charakter aktów normatywnych (co jest możliwe w odniesieniu do wewnętrznych źródeł prawa), tworzą bowiem normy nakazujące organom wyborczym określone zachowania, nigdy jednak nie mogą tworzyć norm prawnych samoistnych. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że wzorzec kontroli zawsze stanowią i powinny stanowić przepisy Kodeksu wyborczego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17). 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., II OSK 2467/12), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym.

II. 13. W konsekwencji, prawidłowa wykładnia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. prowadzi do wniosku, że choć ustawodawca pozostawił PKW swobodę decyzji w zakresie ustalenia – w drodze wytycznych – jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu, to jednak z perspektywy naruszenia tych przepisów kodeksowych doniosłe znaczenie ma

jedynie okoliczność, czy wyborca, zgodnie ze swoją wolą, otrzymał właściwą kartę do głosowania. W tej sytuacji 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. O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero wówczas, gdy członek obwodowej komisji wyborczej nie wyda konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania.

II. 14. Mając zatem na uwadze, że zarzut dotyczący pytania osób głosujących o liczbę kart do głosowania nie dotyczy naruszenia przepisów ustawowych, należy konsekwentnie przyjąć, że nie może on być podstawą protestu przeciwko ważności referendum. Tym samym bezprzedmiotowy jest również wniosek dowodowy, mający na celu dokonanie oceny skutków zadawania pytań powyższego rodzaju. Według art. 227 k.p.c., stosowanego odpowiednio w postępowaniu w sprawach protestów przeciwko ważności referendum, przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Jeżeli, jak wynika z powyższych rozważań, fakt zadawania pytań o liczbę kart do głosowania nie stanowi naruszenia przepisów rangi ustawowej i tym samym nie może stanowić podstawy protestu wyborczego, to skutki takiego zachowania pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności protestu. Czyni to przeprowadzanie wspomnianego dowodu bezcelowym.

II.15. Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy wyraża opinię, że opisana okoliczność dotycząca zachowania członków obwodowych komisji wyborczych w związku z wydawaniem kart referendalnych, zadawania pytań wyborcom itp., powinna stać się przedmiotem rozpoznania w trakcie procedowania sprawy ważności referendum ogólnokrajowego, zainicjowanej sprawozdaniem Państwowej Komisji Wyborczej z referendum krajowego zarządzonego na dzień 15 października 2023 r. ([...]).

II. 16. Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 241 § 3, k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., orzekł, jak w sentencji.

(r.g.)