

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Tomasz Przesławski

w sprawie z protestów H. M., Z. K., M. L., M. P., A. S., B. Ł., E. M., K. K., S. K., E. K., Z. J., A. K., W. R., T. M., G. K., T. C. oraz M. S.,
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.,

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

UZASADNIENIE

Skarżący, głosujący w Rzeczypospolitej Polskiej, skierowali protesty przeciwko ważności referendum zarządzanego na dzień 15 października 2023 r. Wnoszący protesty wniesli o stwierdzenie nieważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r., podnosząc wyłącznie zarzut związany z ich własnym udziałem w referendum, wskazując, iż byli pytani przez członków komisji o konieczność wydawania im trzeciej karty referendalnej. W większości przypadku naruszenie polegało na pytaniu o kartę, w pojedynczym przypadku skarżącej H. M., która nie otrzymała w ogóle karty do głosowania.

Sprawy z protestów wyborczych 17 skarżących zostały połączone do wspólnego rozpoznania z uwagi na tożsamość stanu faktycznego i zarzutów.

Skarżący S. K. głosował w referendum zagranicą (w Holandii). Podając swój adres zagraniczny na proteście nie ustanowił pełnomocnika do doręczeń w kraju.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „u.r.o.”) protest przeciwko ważności referendum wnosi się do Sądu Najwyższego 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 oraz sposobu jego rozpatrywania 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.”).

2. Wbrew wyobrażeniom znaczącej liczby osób uprawnionych do udziału w referendum, protest referendalny w ustawie o referendum ogólnokrajowym określony jest stosunkowo wąsko. Oznacza to, że nie każda nieprawidłowość w działaniu organów wyborczych może stanowić jego podstawę. Podobnie nie każde działanie, które z punktu widzenia indywidualnego odbiorcy oceniane być może jako niewłaściwe, wiąże się z naruszeniem ustawy. 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 ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum.

Stosownie do powyższego ustawa przewiduje dwie okoliczności, z którymi wiąże możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności referendum. Pierwszą z nich jest dopuszczenie się przestępstwa przeciwko referendum, a drugą naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Odnosząc się do pierwszej okoliczności, wskazać należy, że nie każdy czyn zabroniony, nawet jeżeli przez indywidualnego odbiorcę odbierany jest szczególnie negatywnie, podniesiony może zostać skutecznie w proteście referendalnym jako zarzut. Ustawodawca wyraźnie bowiem określił, że przedmiotem zarzutu może być wyłącznie czyn zabroniony będący przestępstwem, co oznacza zbrodnię lub występki. W konsekwencji wykroczenie nie może stanowić przedmiotu zarzutu podnoszonego skutecznie w ramach protestu referendalnego. Co więcej, ustawodawca dokonał kolejnego ograniczenia stanowiąc, że przedmiotem zarzutu referendalnego może być wyłącznie zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum. Przestępstwa te określone zaś zostały w rozdziale XXXI Kodeksu karnego – Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum.

Podobnie wąsko ujęta została druga z okoliczności warunkujących możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności referendum, czyli naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym. Ustawodawca wyraźnie bowiem wskazał, że przedmiotem zarzutu może być wyłącznie naruszenie przepisu wskazanej ustawy, który dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Innymi słowy wnoszący protest nie może skutecznie powołać jako zarzutu naruszenia przepisu ustawy o referendum ogólnokrajowym, który nie dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum.

3. Wskazać również należy, że zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest ma nie tylko obowiązek sformułowania w nim zarzutów, o których była mowa w poprzednim punkcie, 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.

4. Powyższe regulacje bezpośrednio wiążą się z funkcją, jaką pełni protest przeciwko ważności referendum. Postępowanie w sprawie protestu przeciwko ważności referendum ma bowiem na celu zapewnienie ochrony osobie uprawnionej

do udziału w referendum przed przestępstwami i deliktami, które utrudniają lub uniemożliwiają korzystanie z przysługujących jej praw w nieskrępowany i efektywny sposób. W związku z tym przedmiotem zarzutu powinny być takie okoliczności, wskutek których naruszenia doznał własny, rzeczywisty i aktualny interes prawny osoby wnoszącej protest.

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. Innymi słowy, przedmiotem protestu mogą być wyłącznie zdarzenia, których wnoszący protest osobiście doświadczył.

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).

5. 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 osób składających protesty nie zostały sformułowane w sposób abstrakcyjny.

Stanowią one zindywidualizowane zarzuty wnoszących protesty, które wiązały się ich zdaniem z naruszeniem wobec nich prawa. Skarżący wskazali w jakim lokalu tego rodzaju sytuacje miały miejsce, a także uprawdopodobnili zdarzenie szczegółowymi informacjami, zaistnienia tej sytuacji nie można wykluczyć, a co więcej, wobec notoryjnej wiedzy co do powszechności takiej praktyki 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. Co prawda Skarżący zagłosowali w referendum (za wyjątkiem jednej Skarżącej, której co szczególnie naganne odmówiono prawa do uczestnictwa w referendum nie wydając jej karty referendalnej), to jednakże z pewnością wskazali istnienie dotyczącej ich sytuacji, którą zakwalifikować można przez pryzmat naruszeń uzasadniających protesty.

Zasadna wydaje się ewentualna ocena tego zjawiska przez pryzmat naruszenia art. 52 k. wyb. w zw. z art. 5 ust 5 u.r.o. Opisane zdarzenie stanowi wprost naruszenie mechanizmów głosowania, o których mowa w art. 52 k. wyb. Choć efekt takiego naruszenia może być pozornie postrzegany jako swoistego rodzaju agitacji antyreferendalnej (z zastrzeżeniem jednakże, że przepis art. 37 u.r.o. definiuje kampanię referendalną, która prowadzona w lokalu wyborczym zagrożona jest karą grzywny zgodnie z art. 80 u.r.o., jako „prezentowanie stanowiska [...] w sprawie poddanej pod referendum”, co wykluczać może klasyfikowanie jako takie zjawisk godzących w sam fakt głosowania w referendum”) to mamy do czynienia z naruszeniem prawa do głosowania – co daje podstawę do sformułowania zarzutu protestowego naruszenia przepisów ustawowych. Bez wątplenia bowiem fakt dopytywania się o chęć uczestnictwa w referendum przez członków komisji stanowi jawne naruszenie art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o. W żadnym miejscu tego przepisu, wprowadzającego *de facto* procedurę głosowania, nie ma mowy o zadawaniu pytań odnośnie zakresu głosowania, dyskusji w tym zakresie czy sugestii ze strony członków komisji. Oczywiście wyborca może odmówić przyjęcia karty. Staje się to jednak dopiero po tym, gdy komisja wykona obowiązek ustawowy wręczenia kompletu kart do głosowania. Wszelkie rzekome uproszczenia tego procesu (poprzez zadawanie pytań) prowadzą do naruszenia reguł ustawowych, których efekt może być (mylnie) utożsamiany z agitacją wyborczą i oddziaływać może na wyrażanie woli wyborców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Niewątpliwie bowiem poprzez takie działania można osiągnąć kwalifikowany skutek godzący w referendum poprzez zniweczenie osiągniętych efektów poparcia z uwagi na nieprzekroczenie 50-procentowego progu determinującego wiążący charakter referendum.

Z oczywistych, przedstawionych w poprzedzającym akapicie względów, wskazane dyskusje co do konieczności przekazania karty mają niewątpliwy wpływ na przebieg procesu głosowania. Zaś czynione w tym zakresie sugestie (nawet jeśli nie dotknęły osobiście praw Skarżących, którzy przecież finalnie, za wyjątkiem jednej składającej protest, zagłosowali) mają z pewnością wpływ na reakcję innych głosujących, a przez to na wynik głosowania. Sąd Najwyższy uznaje także, iż zarzuty odnoszące się do pytania o

kartę referendalną w rzeczywistości konstytuują zarzut co do głosowania (a więc art. 52 k. wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o.), wobec natomiast powszechności takiej praktyki (która została przyznana przez samą PKW w piśmie z 15 października 2023 r., nr ZPOW.571.145.2023) zbyteczne są szczegółowe dowody, na których wnoszący mieliby opierać swoje zarzuty.

Należy przy tym zauważyć, że nawet gdy kwalifikacje dokonane przez Skarżących dla zdarzeń dotyczących ich głosowanie referendalne nie są trafne, to jednakże nie ulega wątpliwości, że wobec poszczególnych Skarżących doszło do naruszeń prawa, które nieprawidłowo definiują lub określają. Skarżący nie są profesjonalistami, zaś wniesione protesty nie powinny podlegać pozostawieniu bez dalszego biegu czy też uznaniu za bezzasadne jedynie z uwagi na fakt postawienia mylnej diagnozy co do kwalifikacji naruszonych przepisów lub braku profesjonalnej pomocy prawnej przy ich konstruowaniu. 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. błędne określenie 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 glosujących, skutkującą reakcją poszukiwania sprawiedliwości w Sądzie Najwyższym – nadmierny formalizm Sądu, odnoszący się także do materialnej zawartości (konstrukcji) protestu, byłby w tym przypadku dalece niewskazany.

Zdarzenia, opisane w protestach Skarżących stanowią naruszenie art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o. Tym samym Sąd Najwyższy wyraża opinię, iż złożone protesty są zasadne.

Natomiast 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.

6. Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie wyraża pogląd, iż określona powyżej zasadność protestów 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 [...]

7. Jedynie w przypadku składającego protest S. K. Sąd Najwyższy, pomimo treści protestu odpowiadającej pozostałym połączonym protestom, z przyczyn formalnych pozostawia go bez dalszego biegu. Składający protest, zamieszkały i głosujący w referendum za granicą, nie ustanowił bowiem pełnomocnika do doręczeń w kraju. Zgodnie z art. 241 § 2 k.wyb. *in fine* skutkuje to pozostawieniem protestu bez dalszego biegu.

8. 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.

Zdanie odrębne od postanowienia i uzasadnienia złożył
SSN Oktawian Nawrot

[SOP]

[ms]

