

POSTANOWIENIE

Dnia 29 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

w sprawie z protestu K. G.

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r.,

przy udziale Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

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

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

K.G. (dalej: „skarżący”) wniósł protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r. Skarżący zarzucił, że członkowie Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w W. zadawali głosującym pytanie o kartę referendalną.

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 niniejszej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.r.o. 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. Stosowanie zaś do treści art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy stwierdzić należy, iż przedmiotem protestu jest ważność referendum, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i naruszenia ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczące głosowania, ustalania wyników głosowania lub ustalania wyników samego referendum.

Ponadto z wyżej przytoczonych przepisów wynika, iż obowiązkiem wnoszącego protest, zgodnie z przepisami ustawy o referendum ogólnokrajowym i odpowiednio stosowanymi przepisami Kodeksu wyborczego, jest sformułowanie w nim zarzutów dotyczących naruszenia unormowań zawartych w ustawie o referendum ogólnokrajowym, albo dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum - mających wpływ na jego wynik, jak też przedstawienie lub wskazanie dowodów uzasadniających te zarzuty.

W Kodeksie wyborczym zagadnienie wydawania kart do głosowania uregulowane zostało w art. 52 k.wyb. Zgodnie z treścią art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb., 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.

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.

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.

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. W załączniku do uchwały 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. Państwowa Komisja Wyborcza wydała wytyczne 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”) w których 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 Państwowa Komisja Wyborcza, najpierw kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma ZPOW.[...]), 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 2023 r. wyborach i referendum, zastosowali się do tych Wytycznych, mimo, że w świetle art. 161 k.wyb. były one dla nich wiążące.

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. Także stanowisko przedstawione przez Prokuratora Generalnego w istocie wskazuje jedynie na naruszenie norm wewnętrznych, wynikających z Wytycznych (sam fakt przytoczenia w stanowisku treści art. 52 § 2 k.wyb. nie może być uznany za jakiegokolwiek prawne rozważania w tym zakresie).

Należy zarazem podkreślić, że wprowadzie 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., sygn. II OSK 2467/12, LEX nr 1291975), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym.

Należy jednocześnie zauważyć, że choć Państwowa Komisja Wyborcza w Wytycznych jako pożądaną sposób postępowania członków obwodowych komisji wyborczych ustaliła mechanizm wydawania wyborcom wszystkich kart do głosowania, w tym również karty do głosowania w referendum, to jednak równie prawidłowe mogłoby być nałożenie przez PKW w treści tych Wytycznych

na członków obwodowych komisji wyborczych nakazu uprzedniego pytania wyborcy, który stawiał się w lokalu wyborczym, które karty do głosowania życzy sobie otrzymać. Tego typu pytanie wciąż mieściłoby się bowiem 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.

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. 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 zawsze mielibyśmy wówczas do czynienia z naruszeniem art. 52 § 2 k.wyb.

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można byłoby mówić dopiero wówczas, gdyby członek obwodowej komisji wyborczej nie wydał konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestu nie wynika, by ktokolwiek nie otrzymał kart do głosowania w referendum. W tej sytuacji nie można uznać, aby podniesione zarzuty dotyczące

pytań o wydanie kart referendalnych mieściły się w katalogu zarzutów, które mogą być podstawą protestu przeciwko ważności referendum.

Zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ał]