

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z protestu K. P.

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.,

wyraża opinię o bezzasadności protestu.

UZASADNIENIE

K. P. (dalej: „wnoszący protest”) pismem z 24 października 2023 r. wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, które odbyło się 15 października 2023 r. Wnoszący protest wskazał, że doszło do naruszenia przepisów dotyczących głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w R.. Jednocześnie podniósł, że nie wyklucza, iż opisane przez niego zachowanie wypełniało znamiona przestępstwa przeciwko referendum.

Wnoszący protest zarzucił naruszenie:

1. art. 15 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 851 ze zm.; dalej: „u.r.o.”), poprzez zaniechanie obowiązku czuwania nad przestrzeganiem przepisów ustawy w miejscu i czasie głosowania, a także poprzez podejmowanie przez członków komisji za wiedzą (i domniemaną zgodą) przewodniczącego tej komisji działań zniechęcających do udziału w referendum;
2. art. 52 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 2408, dalej: „k.wyb.”) w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o., poprzez bezzasadne wstrzymanie wydania wyborcom kart do głosowania w referendum;
3. rozdziału 5a k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o., poprzez czynne podejmowanie działań zmierzających do zmniejszenia frekwencji w trakcie referendum ogólnokrajowego;
4. art. 12 pkt 2 u.r.o., poprzez nieuwzględnienie wskazań komisarza wyborczego uprawnionego wskazanym przepisem do nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy.

Wnoszący protest wskazał, że powyższe naruszenia miały miejsce w związku z zadawaniem wyborcom, przez członków obwodowej komisji wyborczej, pytań o wydawanie kart do głosowania w referendum. Stwierdził on, że słyszał powyższe pytanie przynajmniej 8 razy. Zarówno on, jak i jego matka – J. P., również zostali o to zapytani. Jego zdaniem, były to działania intencjonalne, mogące spowodować rezygnację przez niektórych wyborców z udziału w referendum ogólnokrajowym. Wnoszący protest powiadomił o tym procedurze Okręgową Komisję Wyborczą w R.. Dowiedział się wówczas, że wpłynęło już wiele takich skarg, a podejmowanie opisanych działań zostało zakwestionowane przez Państwową Komisję Wyborczą. Otrzymał również informację, że poinformowano przewodniczących komisji obwodowych, w tym przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w R., o zakazie kierowania pytań do wyborców o chęć wzięcia karty do głosowania w referendum ogólnokrajowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszący protest zażądał unieważnienia głosowania w referendum w całości.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że protest jest zasadny, a naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym może mieć wpływ na wynik referendum. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty wyrażone w proteście należało uznać za bezzasadne.

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 tej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. 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. 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 (art. 34 u.r.o.).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że do protestów przeciwko ważności referendum zastosowanie znajduje również przepis art. 241 § 3 k.wyb. Zgodnie z nim, wnoszący protest powinien sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Z treści tego przepisu wynika, że osoba wnosząca protest jest zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów lub referendum. Sąd Najwyższy pozostawia natomiast bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą wymogów formalnych, tj. niezawierający zarzutów, które zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.o., mogą być podstawą kwestionowania ważności referendum oraz w którym nie przedstawiono lub nie wskazano dowodów, na których zarzuty te byłyby oparte (art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o.).

W niniejszej sprawie wnoszący protest jako podstawę podniesionych przez siebie zarzutów wskazał zadawanie przez członków obwodowej komisji

wyborczej pytania o wydanie karty referendalnej. Informację tę, biorąc pod uwagę opis stanu faktycznego sprawy, uznać należy za wiarygodną.

W ustawie z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym nie zawarto szczegółowych przepisów dotyczących działalności obwodowych komisji wyborczych, w tym obejmujących czynności wydawania kart do głosowania w referendum. Wobec powyższego, w zakresie tym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu wyborczego (art. 17 u.r.o.). W Kodeksie wyborczym kwestia wydawania kart do głosowania uregulowana została 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 przewidzianej na to rubryce spisu wyborców.

Oceniając zasadność podniesionego przez wnoszącego protest zarzutu, należy wskazać, 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 z użytego w przepisie zwrotu „otrzymuje od komisji kartę do głosowania” wyprowadzić należy obowiązek wydania przez członka obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania. To oznacza, że członek obwodowej komisji wyborczej nie może nie wydać wyborcy karty do głosowania. Jednocześnie w Kodeksie wyborczym nie przewidziano 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.

Brak ustawowej regulacji pozwolił Państwowej Komisji Wyborczej 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 (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSWR 1808/23 i I NSWR 553/23).

Zgodnie z Wytycznymi, wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania (pkt 49). 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. Taki 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 takie są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych, a następnie w swoim stanowisku, złożonym w niniejszej sprawie, potwierdzającym, że mogło dojść do naruszenia procedury określonej w Wytycznych.

Jak zauważył Sąd Najwyższy w powyżej wskazanych postanowieniach z 28 listopada 2023 r. (I NSWR 1808/23 i I NSWR 553/23), 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 w wyborach i w referendum. To zatem do decyzji Państwowej Komisji Wyborczej należało rozstrzygnięcie, w jaki sposób doprecyzuje w treści wytycznych sposób wydawania

kart. Ostatecznie Państwowa Komisja Wyborcza 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, lecz nie stanowią one 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 z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, ani Kodeks wyborczy nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących przebiegu czynności wydawania kart referendalnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

Wobec powyższego należy uznać, 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. Ustawodawca pozostawił Państwowej Komisji Wyborczej 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, aby sam wyborca odmówił przyjęcia poszczególnych kart. W takiej sytuacji faktycznie nie dochodzi do wydania wszystkich kart, co prowadziłoby do absurdu wniosku, że każdorazowo dochodziłoby wówczas do naruszenia art. 52 § 2 k.wyb. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero w sytuacji, gdy członek obwodowej komisji wyborczej nie wydaje konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestu wynika, że wnoszący protest otrzymał kartę do referendum. W tej sytuacji nie można zatem uznać, że doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

Z tych samych względów Sąd Najwyższy uznał za bezzasadne zarzuty naruszenia pozostałych przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym i Kodeksu wyborczego, wymienionych w proteście.

Opisane zdarzenie nie wypełniało też znamion przestępstw stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego, jak również w przepisach art. 83 u.r.o. i art. 85-87 u.r.o.

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 sentencji.

[SOP]

[ms]

