

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu K. J.

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

przy udziale Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w W., na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 listopada 2023 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem nadanym w placówce pocztowej 23 października 2023 r. K. J. (dalej: „skarżący”) wniósł protest przeciwko ważności referendum ważności referendum ogólnokrajowego, zarządzanego na dzień 15 października 2023 r.

Skarżący zarzucił, że w lokalach obwodowych komisji wyborczych padały pytania o wydanie kart referendalnych.

W proteście wyborczym podniesiono również: „na jakiej podstawie jakiego art. i par. po zamknięciu lokali wyborczych pomimo ogłoszenia wyników wyborów doprowadzono do sytuacji głosowania po godz. 21.00, pomimo braku przedłużenia

przez PKW godzin głosowania i po [...] zakończeniu tzw. ciszy wyborczej”, a także „na jakiej podstawie po zamknięciu lokali wyborczych dowożono autokarami do większych miast obywateli do głosowania i wszyscy na podstawie zaświadczeń”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 33 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 może być oparty wyłącznie na podstawie zarzutu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Stosownie do art. 34 ust. 2 u.r.o., do warunków i trybu wnoszenia protestu przeciwko ważności referendum stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408, dalej: „k.wyb.”).

Brak (szczegółowej) ustawowej regulacji w odniesieniu do zakresu 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., właściwego sposobu wykonywania tego rodzaju czynności przez członków obwodowych komisji wyborczych. Zatem pkt 49 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”) stanowi doprecyzowanie normy art. 52 k.wyb.

Tym samym, pkt 49 Wytycznych stanowił wiążącą, w świetle art. 161 § 1 k.wyb., dla obwodowych komisji wyborczych, wykładnię art. 52 k.wyb. i jedyny dopuszczalny sposób stosowania art. 52 § 2 k.wyb. przez komisje wyborcze niższego stopnia. Naruszenie przez członków obwodowej komisji wyborczej pkt 49 Wytycznych, ze względu na jego ścisły związek z normą wynikającą z art. 52 § 2 k.wyb. stanowiło naruszenie tego przepisu, a dodatkowo stanowiło naruszenie art. 161 § 1 k.wyb., który zawierając

normę kompetencyjną, jest niewątpliwie również przepisem dotyczącym głosowania i ustalenia jego wyników.

Możliwość złożenia protestu nie jest uwarunkowana (wyłącznie) naruszeniem prawa podmiotowego wyborcy, ale naruszeniem norm prawno-przedmiotowych wynikających z u.r.o. lub z k.wyb. Protest wyborczy lub referendalny jest podyktowany interesem publicznym, bowiem jest ukierunkowany nie na ochronę praw podmiotowych wyborcy, ale na zapewnienie poprawności w przestrzeganiu norm prawnych regulujących głosowanie i ustalenie jego wyników. O ile więc w pełni dopuszczalny jest protest oparty na zarzucie naruszenia praw podmiotowych wyborcy, o tyle jest to jedynie jedna z dopuszczalnych podstaw protestu przeciwko ważności referendum lub wyborów, te bowiem w świetle art. 33 u.r.o. obejmują również wszystkie inne przepisy prawa dotyczące głosowania lub ustalenia jego wyników, z których większość nie jest bynajmniej źródłem praw podmiotowych wyborcy.

Powyższe oznacza, że naruszenie art. 52 § 2 k.wyb. mogące stanowić podstawę protestu nie może być ograniczone do naruszenia prawa podmiotowego wyborcy w postaci niewydania mu karty do głosowania i tym samym naruszenia jego prawa do głosowania. Co więcej, art. 52 § 2 k.wyb. w ogóle nie stanowi źródła praw podmiotowych. Prawo podmiotowe do otrzymania karty do głosowania wynika z przepisów określających prawo do głosowania w referendum, czyli z art. 3 ust. 1 u.r.o. Tymczasem z art. 52 § 2 k.wyb. wynikają głównie obowiązki obwodowej komisji wyborczej, które mają istotne znaczenie dla możliwości poprawnej realizacji praw wyborczych obywatela, jednak nie jest on bezpośrednio źródłem prawa podmiotowego do głosowania w referendum. Dlatego nie można uznać, że jedynym naruszeniem art. 52 § 2 k.wyb., jaki może stanowić podstawę protestu, jest definitywna odmowa wydania karty do głosowania w referendum, choć sytuacja taka również stanowi podstawę protestu.

W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, że wytyczne PKW nie mogą stanowić samoistnej i wyłącznej podstawy protestu wyborczego. Jednocześnie jednak Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał również, że w przypadku ścisłego związku między treścią wytycznej a treścią przepisu k.wyb., działanie niezgodne z treścią wytycznej stanowi

dopuszczalną podstawę protestu. (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 9 lipca 2014 r., III SW 50/14; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14; 26 listopada 2015 r., III SW 150/15; 10 lipca 2019 r., I NSW 42/19).

Podkreślić należy, że komisja wyborcza, jako organ administracji wyborczej jest związana zasadą legalizmu działań organów publicznych (art. 7 Konstytucji RP), a zatem dla podejmowania przez nią działań niezbędne jest istnienie ustawowej podstawy prawnej. Nie istnieje przepis pozwalający członkowi obwodowej komisji wyborczej sondować wyborcy, co do tego, w jakich głosowaniach chce wziąć udział lub sugerować możliwość niewzięcia udziału w którymś z głosowań.

Sugestie takie, niezależnie od formy jaką przybierają, stanowią bezprawną ingerencję w sferę autonomii wyborcy mającego w sposób wolny – a zatem bez wpływu ze strony innych podmiotów, zwłaszcza zaś ze strony organów administracji wyborczej – podjąć decyzję co do tego, w jakim głosowaniu chce wziąć udział i w jaki sposób chce to uczynić.

Decyzja ta powinna być podjęta przez wyborcę w sposób całkowicie swobodny i niezakłócony jakimikolwiek ingerencjami ze strony obwodowej komisji wyborczej, która nie ma podstaw prawnych do indagowania wyborcy na okoliczność liczby kart do głosowania, jakie ten chce wykorzystać.

Zważywszy na specyfikę referendum, dla którego wiążącego wyniku istotna jest frekwencja, szczególnie doniosłe jest to, by wyborca samodzielnie podejmował decyzję o udziale w referendum, bez sugerowania możliwości niewzięcia w nim udziału. Inne zachowanie godzi w zasadę apolityczności administracji publicznej.

Jednak, art. 241 § 3 k.wyb. stanowi że wnoszący protest „powinien” sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Sformułowanie „powinien” nie jest tak stanowcze jak brzmienie art. 241 § 1 k.wyb., który został sformułowany w trybie oznajmującym. Dlatego powinności przedstawienia dowodów przez składającego protest wyborcę nie można rozumieć z tym samym rygoryzmem, co w przypadku zwykłego postępowania dowodowego przed sądem. Elastyczność ta nie może jednak z drugiej strony oznaczać, że samo zapewnienie osoby składającej protest jest wystarczające do stwierdzenia naruszenia prawa. Ze względu zatem

na brak jakiegokolwiek uprawdopodobnienia zaistnienia zdarzeń, na które powołał się wyborca, Sąd Najwyższy nie mógł wydać opinii w sprawie jego protestu.

Odnosząc się do podnoszonego w proteście zarzutu głosowania po godz. 21.00 wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 39 § 4 k.wyb. o godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej zarządza jego zakończenie. Od tej chwili głosować mogą wyłącznie wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną jego zakończenia.

Cisza wyborcza, podczas której obowiązuje zakaz emisji wszelkich audycji radiowych i telewizyjnych o charakterze agitacyjnym, obowiązuje w okresie na 24 godziny przed dniem głosowania, w samym dniu głosowania, aż do momentu zamknięcia lokali wyborczych. Lokal wyborczy zamykany jest o godzinie 21:00. Od tego momentu głos mogą oddać wyłącznie wyborcy, którzy przybyli do tego lokalu przed godziną 21:00. Dotyczy to również sytuacji, gdy wyborca, ze względu na warunki lokalowe, stanął przed upływem tej godziny w kolejce oczekujących na wejściem do budynku, w którym mieściła się siedziba obwodowej komisji wyborczej. Powyższe nie wpływa na przedłużenie ciszy wyborczej. Cisza wyborcza ulega bowiem przedłużeniu wyłącznie w sytuacji, gdy obwodowa komisja wyborcza, na skutek zajścia nadzwyczajnych okoliczności (np. wskutek katastrofy budowlanej dotyczącej budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, pożaru budynku albo zalania lokalu wyborczego), zarządzi przerwanie, przedłużenie albo odroczenie głosowania do dnia następnego, co wynika z art. 47 § 1 k.wyb. Uchwałę w sprawie przedłużenia albo odroczenia do dnia następnego głosowania obwodowa komisja wyborcza podejmuje po uzyskaniu zgody właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Uchwała w tej sprawie powinna być natychmiast podana do publicznej wiadomości, przekazana właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, wójtowi oraz przesłana Państwowej Komisji Wyborczej za pośrednictwem komisji wyborczej wyższego stopnia. Wyłącznie w takiej sytuacji następuje „przedłużenie” ciszy wyborczej poza godzinę 21:00, do czasu zakończenia głosowania.

W głosowaniu w referendum w dniu 15 października 2023 r. nie doszło do nadzwyczajnych wydarzeń, o których stanowi art. 47 § 1 k.wyb., i w związku z tym żadna obwodowa komisja wyborcza nie zgłosiła do okręgowych komisji wyborczych

informacji o przedłużeniu głosowania i nie podjęła uchwały w sprawie przedłużenia głosowania, z czym wiązałoby się przedłużenie ciszy wyborczej z mocy ustawy. Wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego realizowali swoje czynne prawo wyborcze wprost na podstawie art. 39 § 4 k.wyb., zgodnie z którym o godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili mogą głosować tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania. Nie było bowiem żadnych podstaw do korzystania z trybu, o którym mowa w art. 47 k.wyb..

Odnosząc się natomiast do zarzutu możliwości skopiowania zaświadczenia o prawie do głosowania i tym samym oddania głosu w wielu komisjach wyborczych, wskazać należy, że z art. 32 § 4 k.wyb. wynika, że wyborca, któremu wydano zaświadczenie o prawie do głosowania, jest skreślany ze spisu wyborców, w którym został on ujęty. Jest to bezwzględny obowiązek.

Jak z kolei wynika z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie wzorów wniosków o ujęcie w obwodzie głosowania, skreślenie wyborcy z Centralnego Rejestru Wyborców, zmianę miejsca głosowania oraz wzoru i sposobu ewidencjonowania zaświadczeń o prawie do głosowania (Dz. U. poz. 1495) zaświadczenie o prawie do głosowania opatruje się numerem i zabezpiecza się przez naklejenie znaku holograficznego. Natomiast jak wynika z pkt 47 ppkt 1 Wytycznych obwodowe komisje wyborcze podczas przeprowadzania głosowania miały obowiązek zwracania szczególnej uwagi, czy przedkładany był oryginał zaświadczenia, tj. czy na zaświadczeniu umieszczony został autentyczny hologram z nadrukiem „PLT 2023”. W związku z tym, wbrew twierdzeniom skarżącego, kopiowanie zaświadczeń w celu ich ponownego użycia wraz z naklejonym na nich unikatowym hologramem nie było możliwe. Trzeba też pamiętać, że procedura określona w wytycznych przewidywała, że zaświadczenie musiało być odebrane od wyborcy i dołączone do spisu wyborców, a w rubryce uwagi musiała zostać zamieszczona adnotacja „wyborca zagłosował na podstawie zaświadczenia” albo „Zaświadczenie”. Dopiero wtedy komisja wydawała karty do głosowania. Pozostawienie zaświadczenia w obwodowej komisji wyborczej i dołączenie

do spisu wyborców uniemożliwia użycie ponownie tego zaświadczenia. Dodatkowo wskazać należy, że zaświadczenie wystawiane jest na nazwisko konkretnej osoby i zawiera szczegółowe dane wyborcy, co uniemożliwia wykorzystanie go przez nieuprawnioną osobę.

Skarżący nie przedstawił żadnych dowodów, że jakiekolwiek nieautentyczne zaświadczenie o prawie do głosowania zostało wykorzystane podczas głosowania 15 października 2023 r. Nie zgłaszała tego również żadna obwodowa komisja wyborcza.

Zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest „powinien” sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Sformułowanie „powinien” nie jest tak stanowcze jak brzmienie art. 241 § 1 k.wyb., który został sformułowany w trybie oznajmującym. Dlatego powinności przedstawienia dowodów przez składającego protest wyborcę nie można rozumieć z tym samym rygoryzmem, co w przypadku zwykłego postępowania dowodowego przed sądem. Elastyczność ta nie może jednak z drugiej strony oznaczać, że samo zapewnienie osoby składającej protest lub powołanie się na przekazy medialne, jest wystarczające do stwierdzenia naruszenia prawa. Ze względu zatem na brak jakiegokolwiek uprawdopodobnienia zaistnienia zdarzeń, na które powołał się wyborca, Sąd Najwyższy nie mógł wydać opinii w sprawie jego protestu. Niesprostanie przez wnoszącego protest tym obowiązkom, zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb., prowadzi do pozostawienia protestu bez dalszego biegu i dlatego, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

Od uzasadnienia zdanie odrębne złożył SSN Grzegorz Żmij.

[SOP]

[ms]

