

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Przesławski

w sprawie z protestu B. R.

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

przy udziale Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego i Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 listopada 2023 r.:

1. wydaje opinię, że zarzut naruszenia art. 52 § 2 Kodeksu wyborczego jest niezasadny;

2. w pozostałej części pozostawia protest bez dalszego biegu.

[SOP]

UZASADNIENIE

B. R., pismem z 25 października 2023 r. (data prezeny Sądu Najwyższego), wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum zarządzonego na dzień 15 października 2023 r.

Wnosząca protest zarzuciła bezprawne wywieranie „wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej”, poprzez wydanie karty do głosowania w referendum przez członka Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w W. „tylko na wyraźnie zgłoszoną prośbę”. Ponadto

wnosząca protest zarzuciła „naruszenie tajności głosowania wymuszone ujawnieniem woli wzięcia udziału w referendum na oczach innych obserwujących wyborców”.

Z uwagi na powyższe wnosząca protest wniosła „o unieważnienie Referendum Ogólnokrajowego 2023 w OKW Nr [...]w W.”.

W odpowiedzi na protest, pismem z 8 listopada 2023 r., Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu z przyczyn formalnych.

W odpowiedzi na protest, pismem z 16 listopada 2023 r., Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wniesiony protest jest zasadny, a naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym może mieć wpływ na wynik referendum.

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. 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 przede wszystkim należy, że okoliczności dotyczące innych aniżeli wnosząca protest przeciwko ważności referendum, w szczególności anonimowanych osób, nie mogą stanowić podstaw zarzutu.

Przechodząc do zarzutów związanych bezpośrednio z wnoszącą protest, w pierwszej kolejności przywołać należy art. 52 § 2 zd. 1 k.wyb., zgodnie z którym po okazaniu obwodowej komisji wyborczej dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości wyborcy, wyborca otrzymuje od komisji kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną jej pieczęcią. Przepis ten kreuje prawo wyborcy do otrzymania karty do głosowania, zaś po stronie organu wyborczego obowiązek wydania karty.

Uwzględniając powyższe Państwowa Komisja Wyborcza w 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., stanowiących załącznik do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. (M.P. 2023, poz. 1079, 1080, 1081 i 1110) wskazała, że „Wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania w:

1. wyborach do Sejmu;
2. wyborach do Senatu;
3. w referendum”.

Zgodnie zaś z pkt. 50 wytycznych w przypadku, gdy wyborca podczas odbioru kart do głosowania sam odmówi przyjęcia którejś z nich, wydający karty członek komisji w rubryce spisu wyborców „Uwagi” miał obowiązek wpisać właściwą adnotację i nie wydawać karty.

Stosownie do powyższego za jednoznacznie niedopuszczalną praktykę uznać należy wydawanie karty do głosowania dopiero na żądanie wyborcy. Stanowisko to wyraziła Państwowa Komisja Wyborcza, która w piśmie z 15 października 2023 r., znak ZPOW.571.145.2023, skierowanym do okręgowych komisji wyborczych, poleciła niezwłocznie przekazać obwodowym komisjom wyborczym, że działanie polegające na kierowaniu do wyborców pytania o to, które karty mają zostać wydane, jest niedopuszczalne oraz że mają one obowiązek postępować zgodnie z procedurą wydawania kart do głosowania określona w pkt. 49-51 wytycznych. Jeśli bowiem zadanie pytania dotyczącego ilości kart do głosowania, które mają zostać wydane wyborcy, stanowi naruszenie wytycznych, to tym bardziej za ich naruszenie należy uznać wydanie kart do głosowania dopiero po wyrażeniu przez wyborcę stosowanego żądania.

Zważywszy, że protokół głosowania w referendum w obwodzie głosowania nr [...] w W. potwierdza wskazane w proteście przeciwko ważności referendum okoliczności, w szczególności wniesienie przez jednego z mężów zaufania uwag do protokołu o treści: „Okolo godziny 13:30 wyborczyni 3 razy dopominała się o

wydanie karty do głosowania w referendum. Po mojej interwencji karta została wydana”, uznać należy, że procedura określona w wytycznych została naruszona.

Naruszenie procedury określonej w wytycznych nie prowadzi, jednakże do automatycznego uznania, że przepis ustawy został naruszony. W okolicznościach sprawy zauważyć bowiem należy, co potwierdza wnosząca protest, że karta do głosowania w referendum została jej wydana. W konsekwencji nie można uznać, pomimo niewątpliwego naruszenia procedury określonej w wytycznych, że art. 52 § 2 k.wyb. został naruszony.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 250 k.k. wskazać należy, że przestępstwo w nim stypizowane jest przestępstwem umyślnym i wymaga działania w zamiarze bezpośrednim. Wnosząca protest nie wskazała ani nie przedstawiła żadnego dowodu wskazującego na powyższe, poprzestając na prezentacji własnej oceny zaistniałej sytuacji.

W związku z zarzutem naruszenia tajności głosowania, zauważyć należy, że jak wskazuje nazwa „tajność głosowania”, treścią zasady tajności jest zapewnienie wyborcy odpowiednich warunków do uczestniczenia w akcie wyborczym, w szczególności zagwarantowanie mu swobody podejmowania decyzji i możliwości głosowania w warunkach wyłączających jawność. W konsekwencji zasada tajności dotyczy tylko aktu głosowania, a nie zaś udziału w procedurze wyborczej lub referendalnej.

6. Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 242 § 2, art. 243 § 1 zd.1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., postanowił jak w sentencji.

[D.Z.]

[ał]

