

## POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestów A. C. i J. C.

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

przy udziale:

1) Prokuratora Generalnego,

2) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 listopada 2023 r.,

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

A. C. oraz J. C. (dalej: „skarżący”) wnieśli protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r., zarzucając naruszenie ciszy wyborczej przez wydłużenie głosowania po godzinie 21:00, po podaniu wyników sondażowych.

Państwowa Komisja Wyborcza oraz Prokurator Generalny wyrazili opinię, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zasady wnoszenia protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „u.r.o.”). Zgodnie z art. 33 ust. 1 tej ustawy, przeciwko ważności referendum może być wniesiony protest ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów u.r.o. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Wszelkie inne zarzuty stanowią wyjście poza przewidziany ustawą przedmiot protestu, co czyni go niedopuszczalnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2007 r., III SW 30/07, niepublikowane). Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 1 u.r.o., protest przeciwko ważności referendum 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. 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. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „k.wyb.”).

Zgodnie z art. 242 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym. Warunki pisma procesowego zostały zaś ujęte w art. 125 i nast. k.p.c. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb.

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.

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. 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. 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. 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 16/23).

Skarżący podnieśli zarzut naruszenia ciszy wyborczej oraz głosowania po godzinie 21:00. Twierdzenia wnoszących protest zarówno co do samego zjawiska, jak i co do źródeł informacji o jego wystąpieniu we wszystkich rozpoznawanych protestach są na tyle ogólne, że uchylają się spod merytorycznego rozpoznania. Zarzut sformułowany przez skarżących nie może być zatem przedmiotem rozpoznania protestu w niniejszym postępowaniu. Nadto wskazać

należy, że naruszenie ciszy wyborczej, tj. art. 104 i art. 107 k.wyb. jest wykroczeniem (art. 494 i art. 498 w związku z art. 516 Kodeksu wyborczego), a nie przestępstwem, zatem nie może stanowić podstawy wniesienia protestu. 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.

Analizując wniesiony przez skarżących protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, Sąd Najwyższy biorąc pod uwagę wyżej przytoczone rozważania i jednolite orzecznictwo, doszedł do przekonania, że nie spełnia on wymogów z art. 241 § 3 k. wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o.

Sąd Najwyższy wskazuje, że zgodnie z art. 107 § 1 k.wyb., w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione. Ponadto art. 115 k.wyb. stanowi, że na 24 godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania. Zakaz ten stosuje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast zgodnie z art. 39 § 4 k.wyb., o godzinie zakończenia głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie zarządza zakończenie głosowania. Od tej chwili mogą głosować tylko wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania. Wobec poważnego sytuacji, w której wyborcy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oczekują na oddanie głosu nie oznacza, że głosowanie się nie zakończyło i cisza wyborcza powinna zostać przedłużona. 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.

Chociaż w art. 107 k.wyb. mowa o dniu głosowania, a nie zakończeniu głosowania (jak w art. 115 k.wyb.), to jednak przewidziany w nim zakaz kończy się z chwilą zamknięcia lokali wyborczych, a ta następuje z momentem zakończenia głosowania (zob. F. Rymarz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 107 k.wyb.*, (w:) K. W. Czaplicki i in. (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018).

W głosowaniu w referendum ogólnokrajowym zarządzonym na dzień 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.

Jak słusznie wskazał Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, w żaden sposób nieuprawnione byłoby uzależnienie możliwości oddania głosu osobom, które przybyły do lokalu wyborczego w ustawowym czasie, od warunków technicznych, które spełnia dany lokal wyborczy. Pozbawiłoby to ich możliwości skorzystania z jednego z podstawowych obywatelskich praw, jakim jest czynne prawo wyborcze, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bez ich winy. Prawo wybierania jest konstytucyjnym prawem podmiotowym. Z prawa tego wynikają określone uprawnienia dla objętych nim osób fizycznych oraz określone obowiązki władz publicznych. Ograniczenia w tym zakresie muszą spełniać konstytucyjne wymogi ingerencji w wolności i prawa

człowieka i obywatela (por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 62). Państwowa Komisja Wyborcza wyraża przekonanie, że zakończenie głosowania o godzinie wynikającej z Kodeksu wyborczego w sytuacji, gdy wyborcy, przybyli do lokalu wyborczego (ustawili się w kolejce) przed tą godziną, nie stanowi podstawy do uniemożliwienia głosowania tym wyborcom, tym bardziej, że taka sytuacja została przewidziana wprost w ustawie (art. 39 § 4 zdanie drugie k.wyb.).

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

[SOP]

(r.g.)