

## POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek

w sprawie z protestu B.W.

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego

przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego

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

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

Pismem z 19 października 2023 r. B.W. wniosła do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r.

Wnosząca protest wskazała, że „w całej Polsce Komisje wyborcze obsadzono tak zwanym „koniem trojańskim” Koalicji Obywatelskiej, w związku z czym doszło celowo do zaniżenia liczby osób biorących udział w referendum”. Wnosząca protest wskazała, że nieprawidłowości polegały na tym, że „osoby zasiadające w tych komisjach pytały wyborców czy chcą trzecią listę”. Wnosząca protest wyjaśniła, że również była pytana o to, czy chce kartę do referendum.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, ewentualnie o wyrażenie opinii o jego bezzasadności.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wniesiony protest należy pozostawić bez dalszego biegu.

**Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „ustawa o referendum ogólnokrajowym”), 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 (ust. 1). Jeżeli podstawę protestu stanowi zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów niniejszej ustawy dotyczących ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum, może go wnieść każda osoba uprawniona do udziału w referendum (ust. 2). Protest przeciwko ważności referendum z powodu naruszenia przepisów niniejszej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub przez komisarza wyborczego może wnieść osoba, której nazwisko w dniu głosowania było umieszczone w spisie osób uprawnionych do udziału w referendum odpowiednio w tym obwodzie głosowania lub na obszarze objętym właściwością komisarza wyborczego (ust. 3). Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu komisji obwodowej, podmiotowi uprawnionemu, o którym mowa w art. 48, lub upoważnionej przez niego osobie (ust. 4).

Uregulowanie to uzupełnia art. 34 ustawy o referendum ogólnokrajowym, który stanowi, że 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 (ust. 1), a 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 (ust. 2).

Artykuł 241 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408, dalej: „Kodeks wyborczy”) określa warunki ustawowe wniesienia protestu przeciwko wyborom. Przepis ten stanowi, że wnoszący protest zobowiązany jest sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Artykuł 243 § 1 Kodeksu wyborczego przesądza natomiast, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241.

Konstrukcyjnym elementem protestu jest zatem takie sformułowanie zarzutów popełnienia konkretnych przestępstw lub naruszeń ustawy o referendum ogólnokrajowym lub Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum lub wyborów, które poparte są dowodami lub przynajmniej wnioskami dowodowymi i wykazują naruszenie własnego, konkretnego, rzeczywistego i aktualnego interesu protestującego. Przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty abstrakcyjne, hipotetyczne, dotyczące innych osób, bliżej nieokreślone, niezwiązane ściśle z sytuacją prawną protestującego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 7 listopada 2023 r., I NSW 86/23; z 14 listopada 2023 r., I NSW 83/23; z 30 października 2019 r., I NSW 117/19; z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19).

Odnosząc powyższe do niniejszego protestu, należy stwierdzić, że wnosząca protest ograniczyła się do wskazania, że osoby zasiadające w obwodowych komisjach wyborczych pytały głosujących „czy chcą trzecią listę”, wyjaśniając iż również była pytana o to, czy chce kartę do referendum. Nie wskazała natomiast żadnego dowodu ani przepisu ustawy, którego naruszenia miałyby się dopuścić obwodowa komisja wyborcza. Z art. 33 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym wynika, że przedmiotem protestu może być wyłącznie zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub „naruszenia przepisów niniejszej ustawy dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum”. Wyjście poza tak określony przedmiot protestu czyni ten protest niedopuszczalnym (por. uchwała Sądu Najwyższego z 1 lipca 2003 r., III SW 119/03).

Ani ustawa o referendum ogólnokrajowym, ani Kodeks wyborczy nie zawierają wyczerpującej regulacji sposobu głosowania. W szczególności ani nie nakazują, ani nie zabraniają pytania uprawnionego o liczbę kart do głosowania.

O ich naruszeniu można byłoby mówić wówczas, gdyby obwodowa komisja wyborcza nie wydała osobie uprawnionej do głosowania karty albo wydała kartę wadliwą. W niniejszej sprawie nie wynika jednak, że wnosząca protest nie otrzymała karty do głosowania w referendum.

Zarzut wnoszącej protest wiąże się więc z materiały wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej 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., ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. na podstawie art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 5 ust. 5, art. 90 ust. 1 pkt 2 i art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Jak wynika z pkt 49 ww. wytycznych wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania w: 1) wyborach do Sejmu; 2) wyborach do Senatu i 3) referendum. Natomiast w pkt 50 wytycznych wskazano, że w przypadku, gdy wyborca podczas odbioru kart do głosowania odmówi przyjęcia jednej lub dwóch z nich, wydający karty członek komisji, w rubryce spisu wyborców „Uwagi” czyni właściwą adnotację, tj.: 1) „bez Sejmu”; 2) „bez Senatu”; 3) „bez referendum”; 4) „bez Sejmu i bez referendum”; 5) „bez Senatu i bez referendum” i 6) „bez Sejmu i bez Senatu”. Nawet tak sformułowane wytyczne nie zawierają szczegółowej regulacji sposobu komunikacji z uprawnionym do głosowania.

Z art. 87 Konstytucji RP wynika, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a także akty prawa miejscowego, na obszarze działania organów, które je ustanowiły (ust. 2). Uregulowanie to uzupełnia art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który nakazuje uznawać prawo stanowione przez organizację międzynarodową za prawo powszechnie obowiązujące, art. 234 Konstytucji RP

upoważniający Prezydenta RP w szczególnych sytuacjach do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a także art. 112, 124 oraz art. 59 ust. 2 uzupełniające system źródeł prawa o tak szczególne akty normatywne jak regulaminy Sejmu i Senatu oraz układy zbiorowe pracy.

Ustawodawca zamknął na poziomie Konstytucji RP katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. *De lege lata constitutionalis* prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione tylko w formach przewidzianych w Konstytucji RP i tylko przez podmioty, którym Konstytucja RP wyraźnie przyznaje kompetencję do wydawania aktów takiego prawa (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 28 czerwca 2000 r., K 25/99; z 11 maja 2004 r., K 4/03; z 12 grudnia 2011 r., P 1/11).

Wynika z tego, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie należą do określonego w Konstytucji RP katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Nie zostały ani w Konstytucji RP wymienione, ani nie mogą być utożsamiane z ustawą. Z ogólnego założenia hierarchicznej budowy systemu prawnego oraz prymatu ustawy wynika, że normy wydawane na podstawie ustawy muszą być z nią zgodne, a nie że same są ustawą. Kodeks wyborczy ustanawia tryb kontroli zgodności wytycznych z prawem powszechnie obowiązującym przez Sąd Najwyższy.

Trzeba przy tym wyjaśnić, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą być też utożsamiane z aktami stosowania ustawy – nie są bowiem wypowiedziami o wykładni ani wypowiedziami o stosowaniu przepisów ustawy. Zawierają one normy abstrakcyjne i generalne. Wytyczne należy więc zakwalifikować do kategorii aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP. Konstytucja RP nie określa wyczerpująco katalogu takich aktów.

Kwalifikacji prawnej protestu nie może zmienić nawet uznanie, że naruszenie wytycznych jest jednocześnie naruszeniem art. 161 Kodeksu wyborczej, który rozstrzyga o ich wiążącym charakterze. Ten przepis ustawowy nie reguluje bowiem technicznych aspektów głosowania. Nawet więc uznanie, że naruszenie wytycznych przesądza o naruszeniu tego przepisu nie pozwala uznać, że naruszenie wytycznych narusza ustawę w zakresie w jakim reguluje głosowanie.

Podsumowując, Sąd Najwyższy stwierdza, że zarzut wnoszącej protest nie mieści się w przedmiotowych ramach protestu wyborczego. Nie można bowiem uznać, że zarzut obejmuje naruszenie ustawy o referendum ogólnokrajowym lub Kodeksu wyborczego.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym w związku z art. 398<sup>10</sup> k.p.c. i w związku z art. 13 § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy zobowiązany był z mocy prawa pozostawić protest bez rozpatrzenia i odmówić mu nadania dalszego biegu.

[ms]

[ał]