

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Tomasz Przesławski

w sprawie z protestu K. B., A. N., A. K., C. C., T. C., J. E., E. B., W. K., D. Z., L. S.,
B. C., Z. Ś., R. K., S. W., R. J., P. U.

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.,

- 1. uznaje protesty w zakresie zarzutu pytania wnoszących protesty przez członków komisji wyborczych podczas głosowania o konieczność wydawania im karty referendalnej za zasadne i wydaje opinię, że naruszenia w zakresie, w którym dotyczą wnoszących protesty, nie mają wpływu na wynik referendum;**
- 2. w pozostałym zakresie pozostawia protesty bez dalszego biegu.**

UZASADNIENIE

Skarżący, głosujący w Rzeczypospolitej Polskiej, skierowali protesty przeciwko ważności referendum zarządzanego na dzień 15 października 2023 r. Wnoszący protesty wnieśli o stwierdzenie nieważności referendum ogólnokrajowego zarządzanego na dzień 15 października 2023 r., podnosząc zarzuty zarówno niezwiązane z ich własnym udziałem w referendum (wskazując, iż doszło do naruszenia prawa na masową skalę, o czym świadczą informacje powzięte w mediach) oraz związane z ich udziałem w sprawie, wskazując, iż byli pytani przez członków komisji, o konieczność wydawania im trzeciej karty referendalnej. W części protestów stawiano jeszcze dodatkowe zarzuty dotyczące przyjęcia skargi na członka komisji.

Zarzucając naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym skarżący wnieśli o uznanie referendum za nieważne. Sprawy z protestów wyborczych 16 skarżących zostały połączone do wspólnego rozpoznania z uwagi na tożsamość stanu faktycznego i zarzutów.

Do części protestów stanowisko przesłał Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazując, iż protesty w zakresie w jakim odnoszą się do niezindywidualizowanych informacji powziętych w mediach powinny być pozostawione bez dalszego biegu, zaś w razie rozpoznania w zakresie, w którym odnoszą się do pytań o kartę referendalną, powinny być uznane za bezzasadne. Przewodniczący PKW wskazał, iż w protestach nie zawarto wskazania, iż zarzucone naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników referendum, a także z uwagi na niesformułowanie zarzutów oraz nieprzedstawienie i niewskazanie dowodów, na których wnoszący opierają swoje zarzuty.

Do części protestów wpłynęło również stanowisko Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny wyraził pogląd co do zasadności protestów, wskazując również, że naruszenie przepisów ustawy może mieć wpływ na wynik referendum. Jego zdaniem postępowanie Obwodowych Komisji Wyborczych stanowiło naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania.

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. Wbrew wyobrażeniom znaczącej liczby osób uprawnionych do udziału w referendum, 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 należy, że zarzuty naruszenia przepisów prawa polegające na pytaniu w lokalach obwodowych komisji wyborczych o konieczność wydawania kart referendalnych, które nie zostały należycie skonkretyzowane, ani w jakimkolwiek stopniu uprawdopodobnione, nie mogą stanowić uznanej podstawy protestu. Stąd ogólne wywody sprowadzające się do opisu informacji medialnych, iż powszechnie pytano o chęć udziału w referendum, na etapie rozstrzygania protestów należy pozostawić bez dalszego biegu. Analogicznie należy podejść również do skarg na działanie członków komisji itp. – nie mogą być one przedmiotem protestu, zgodnie z art. 243 § 2 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej, zaś zarzuty skargowe pojawiające się w toku głosowania nie stanowią podstawy do wniesienia protestu referendalnego. Odnośnie wszystkich tych zarzutów Sąd Najwyższy pozostawił protesty bez dalszego biegu.

Natomiast odmiennie należy podejść do zindywidualizowanych rozważań wnoszących protesty, które wiązały się, ich zdaniem, z naruszeniem prawa. Skarżący wskazali w jakim lokalu tego rodzaju sytuacje miały miejsce, a także uprawdopodobnili zdarzenie szczegółowymi informacjami, zaistnienia tej sytuacji nie można wykluczyć, a co więcej wobec notoryjnej wiedzy co do powszechności takiej praktyki w całym kraju, należy przyjąć, że niewątpliwie miała ona miejsce. Należy zauważyć, że okoliczności w realiach rozpatrywanych protestów mogły wpłynąć – z uwagi na udział w nich osób wnoszących protesty – na ich prawa. Co prawda Skarżący zagłosowali w referendum, to jednakże z pewnością wskazali

istnienie dotyczącej ich sytuacji, którą zakwalifikować można przez pryzmat naruszeń uzasadniających protesty.

Zasadna wydaje się ewentualna ocena tego zjawiska przez pryzmat naruszenia art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o. Opisane zdarzenie stanowi wprost naruszenie mechanizmów głosowania, o których mowa w art. 52 k.wyb. Choć efekt takiego naruszenia może być pozornie postrzegany jako swoistego rodzaju agitacja antyreferendalna (z zastrzeżeniem jednakże, że przepis art. 37 u.r.o. definiuje kampanię referendalną, która prowadzona w lokalu wyborczym zagrożona jest karą grzywny zgodnie z art. 80 u.r.o., jako „prezentowanie stanowiska [...] w sprawie poddanej pod referendum”, co wykluczać może klasyfikowanie jako takie zjawisk godzących w sam fakt głosowania w referendum”), to mamy do czynienia z naruszeniem prawa do głosowania – co daje podstawę do sformułowania zarzutu protestowego naruszenia przepisów ustawowych. Bez wątplenia bowiem fakt dopytywania się o chęć uczestnictwa w referendum przez członków komisji stanowi jawne naruszenie art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o. W żadnym miejscu tego przepisu, wprowadzającego *de facto* procedurę głosowania nie ma mowy o zadawaniu pytań odnośnie zakresu głosowania, dyskusji w tym zakresie czy sugestii ze strony członków komisji. Oczywiście wyborca może odmówić przyjęcia karty. Staje się to jednak dopiero po tym, gdy komisja wykona obowiązek ustawowy wręczenia kompletu kart do głosowania. Wszelkie rzekome uproszczenia tego procesu (poprzez zadawanie pytań) prowadzą do naruszenia reguł ustawowych, których efekt może być (mylnie) utożsamiany z agitacją wyborczą i oddziaływać może na wyrażanie woli wyborców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Niewątpliwie bowiem poprzez takie działania można osiągnąć kwalifikowany skutek godzący w referendum poprzez zniweczenie osiągniętych efektów poparcia z uwagi na nieprzekroczenie 50-procentowego progu determinującego wiążący charakter referendum.

W części protestów Skarżący kwalifikują naruszenie przez pryzmat kampanii referendalnej i zakazu tejże określonego w art. 39 u.r.o. Jest to kwalifikacja błędna. Wskazać należy, że zgodnie z art. 39 ust. 1 u.r.o. od zakończenia kampanii referendalnej aż do zakończenia głosowania zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień,

rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób kampanii referendalnej. Ten, kto dopuszcza się wskazanych czynów, zgodnie z art. 84 u.r.o. podlega karze grzywny. Protest przeciwko ważności referendum może być wniesiony ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Wnoszący protesty, zarzucając naruszenie przepisów dotyczących ciszy wyborczej, nie powiązali ich z naruszeniem przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym w zakresie dotyczącym głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników referendum. Podniesiony zarzut zakwalifikować można jako naruszenie wskazanego art. 39 ust. 1 u.r.o., czyli czyn określony w art. 80 pkt 1 lub art. 84 u.r.o. Zgodnie zaś z art. 88 u.r.o., w sprawach, o których mowa w art. 80-82 i art. 84 u.r.o. stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Z powyższego jednoznacznie wynika, że czyn taki jest wykroczeniem, a nie przestępstwem. Zarzut popełnienia wykroczenia nie może stanowić podstawy protestu przeciwko ważności referendum z art. 33 u.r.o. Dotyczy to również zakazu prowadzenia w inny sposób kampanii referendalnej z art. 39 ust. 1 u.r.o., sankcjonowanego w art. 80 pkt 1 lub art. 84 u.r.o. W konsekwencji uznać należy, że taki zarzut nie mieści się w granicach podstaw określonych w art. 33 u.r.o.

Sąd Najwyższy nie zgadza się ze stwierdzeniami Państwowej Komisji Wyborczej, iż w protestach nie zawarto wskazania, iż zarzucone naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników referendum. Z oczywistych, przedstawionych w poprzedzającym akapicie względów, wskazane dyskusje co do konieczności przekazania karty mają niewątpliwy wpływ na przebieg procesu głosowania. Zaś czynione w tym zakresie sugestie (nawet jeśli nie dotknęły osobiście praw Skarżących, którzy przecież finalnie zagłosowali) mają z pewnością wpływ na reakcję innych głosujących, a przez to na wynik głosowania. Sąd Najwyższy uznaje także, iż zarzuty odnoszące się do pytania o kartę referendalną w rzeczywistości konstytuują zarzut co do głosowania (a więc art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o.), wobec natomiast powszechności takiej praktyki (która została przyznana przez samą PKW w piśmie

z 15 października 2023 r., nr ZPOW.[...]) zbyteczne są szczegółowe dowody, na których wnoszący mieliby opierać swoje zarzuty.

Należy przy tym zauważyć, że nawet gdy kwalifikacje dokonane przez Skarżących dla zdarzeń dotyczących ich głosowanie referendalne nie są trafne, to jednakże nie ulega wątpliwości, że wobec poszczególnych Skarżących doszło do naruszeń prawa, które nieprawidłowo definiują lub określają. Skarżący nie są profesjonalistami, zaś wniesione protesty nie powinny podlegać pozostawieniu bez dalszego biegu czy też uznaniu za bezzasadne jedynie z uwagi na fakt postawienia mylnej diagnozy co do kwalifikacji naruszonych przepisów lub braku profesjonalnej pomocy prawnej przy ich konstruowaniu. Stąd też Sąd Najwyższy w niniejszym składzie stoi na stanowisku, iż przy spełnieniu ogólnych warunków protestowych określonych w art. 241 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o. błędne określenie samych przepisów wpisujących się w zarzut naruszenia prawa, czy jego niedookreślenie przy niewątpliwym wystąpieniu tego typu naruszenia, nie powinno mieć wpływu na ocenę całości protestu. Jest to o tyle istotne, że praktyka obserwowana przy referendum wywoływała wzburzenie glosujących, skutkujące reakcją poszukiwania sprawiedliwości w Sądzie Najwyższym – nadmierny formalizm Sądu, odnoszący się także do materialnej zawartości (konstrukcji) protestu, byłby w tym przypadku dalece niewskazany.

Zdarzenia, opisane w protestach Skarżących stanowią naruszenie art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o. Tym samym Sąd Najwyższy wyraża opinię, iż złożone protesty są zasadne.

Natomiast naruszenie wobec Skarżących art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o. musi być oceniane indywidualnie i nie ma jako takie wpływu na wynik referendum.

6. Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie wyraża pogląd, iż określona powyżej zasadność protestów przeciwko ważności referendum oraz rozstrzygnięcie w zakresie jednostkowym nie mające wpływu na jego wynik, nie przekłada się automatycznie na zakres okoliczności branych pod uwagę przez Sąd Najwyższy podczas badania ważności referendum w związku z podejmowaniem uchwały w tym przedmiocie. Zakres tych drugich jest bowiem szerszy. Orzekając o ważności referendum ogólnokrajowego, Sąd Najwyższy

realizuje kompetencję wynikającą wprost z Konstytucji RP, a zatem ma obowiązek zbadać, czy także inne okoliczności, niewymienione w art. 33 ust. 1 u.r.o., wyznaczającym zakres i podstawę protestu przeciwko ważności referendum, miały wpływ na ważność referendum. Nadto niezbędna jest całościowa ocena czy we wszelkich przypadkach pytań o kartę referendalną doszło do naruszenia wprost art. 52 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5 u.r.o., a tym samym zaburzenia istoty realizacji referendum, o której mowa w art. 2 u.r.o., a polegającej na wyrażeniu swojej woli przez obywateli polskich – z oczywistych względów w sposób niezakłócony nieprawidłowym działaniem organów wyborczych, przejawiającym się poprzez działania sprzeczne z nakazanym ustawowo mechanizmem głosowania (art. 52 k.wyb.), a mające charakter agitacyjny, których powszechność i niedopuszczalność (co determinować może wpływ na wynik referendum) została przyznana przez samą PKW w piśmie z 15 października 2023 r., nr ZPOW.[...].

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

Od postanowienia i uzasadnienia zdanie odrębne złożył SSN Oktawian Nawrot.

[SOP]

(r.g.)