

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Wojciechowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z protestu T. R.

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

przy udziale Prokuratora Generalnego oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,

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

wyraża opinię, że zarzuty protestu nie są zasadne.

[SOP]

UZASADNIENIE

Pismem z 20 października 2023 r. (data stempla pocztowego) T. R. (dalej: „wnoszący protest”) złożył protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego, które odbyło się 15 października 2023 r. wnosząc o powtórzenie głosowania w referendum ogólnokrajowym z powodu naruszenia zasady równości oraz tajności głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej numer [...].

W uzasadnieniu wnoszący protest podniósł, że członkini komisji w obecności przewodniczącego komisji przy wydawaniu kart do głosowania zadał mu pytanie, czy wydać wszystkie karty do głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że protest na podstawie art. 243 § 1 Kodeksu wyborczego winien zostać pozostawiony bez dalszego biegu z uwagi na niesformułowanie w nim zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego w związku z jego art. 241 § 3 podstaw ich wniesienia, tj. z powodu niespełnienia ustawowego wymogu, polegającego na konieczności wskazania, że zarzucane naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, a także z uwagi na nieprzedstawienie i niewskazanie dowodów, na których wnoszący protest opierają swoje zarzuty lub w przypadku jego rozpoznania uznany za bezzasadny albo jeżeli rzeczywiście doszło do naruszenia procedury uznany za zasadny, ale bez wpływu na wynik wyborów i wynik referendum.

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:

Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej jako: „u.r.o.”), 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. Jak stanowi art. 34 ust. 2 u.r.o. 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 (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 2408, dalej: „k.wyb.”).

Wnoszący protest – upatrując podstaw żądania unieważnienia referendum w fakcie zadawania wyborcom (w tym jemu samemu) przez członków obwodowej komisji wyborczej pytania o chęć otrzymania wszystkich kart do głosowania (tj. kart w wyborach do Sejmu i Senatu oraz karty do głosowania

w referendum) – nie wskazał jednocześnie, który przepis ustawy miał zostać w ten sposób naruszony.

Ustawa o referendum ogólnokrajowym nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących działalności obwodowych komisji wyborczych, w tym obejmujących czynności wydawania kart do głosowania w referendum, odsyłając w tym zakresie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego (zob. art. 17 u.r.o.). W Kodeksie wyborczym zagadnienie wydawania kart do głosowania uregulowane zostało zaś w art. 52 § 1-2 k.wyb., zgodnie z którym po okazaniu przez wyborcę obwodowej komisji wyborczej dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości, wyborca otrzymuje od komisji kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną jej pieczęcią. Wyborca potwierdza otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przeznaczonej na to rubryce spisu wyborców.

Oceniając słuszność podniesionych przez wnoszącego protest zarzutów w niniejszej sprawie należy w pierwszej kolejności wskazać, że – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23 – przepisy art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. nie precyzują, jak powinien przebiegać sam proces wydawania wyborcom przez członków obwodowych komisji wyborczych właściwych kart do głosowania. W szczególności przepisy te nie definiują, jak powinien zachować się członek obwodowej komisji wyborczej, wydając wyborcy karty do głosowania w sytuacji przeprowadzenia referendum razem z wyborami (w tym przypadku razem z wyborami parlamentarnymi). Niewątpliwie użyte w przepisie wyrażenie „otrzymuje od komisji kartę do głosowania”, implikujące obowiązek wydania przez członka obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania oznacza, że członek obwodowej komisji wyborczej nie może nie wydać wyborcy karty do głosowania. W Kodeksie wyborczym nie przewidziano jednakże ustawowego zakazu ustalania przez członków obwodowych komisji wyborczych woli wyborców wzięcia udziału w danym głosowaniu poprzez zadawanie im pytań, czy chcą otrzymać konkretną kartę do głosowania. Próba ustalenia takiej woli, w szczególności w sytuacji równoległego realizowania procedury właściwej dla procesu wyborczego i referendalnego, sama w sobie nie narusza istoty

obowiązku wydania karty wynikającego z prawa wyborcy i osoby uprawnionej do udziału w referendum do otrzymania karty do głosowania. Ten brak ustawowej regulacji pozwolił PKW na techniczne doprecyzowanie w treści 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”), ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r., na podstawie art. 161 § 1 k.wyb. w zw. z art. 5 ust. 5, art. 90 ust. 1 pkt 2 i art. 92 ust. 1 u.r.o., pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych.

W pkt 49 Wytycznych przewidziano, że wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania. To sformułowanie sugeruje, że wyborcy należało wydać wszystkie karty do głosowania, w przeprowadzanych w danym dniu czynnościach wyborczych, a zatem również kartę do głosowania w referendum. Ten sposób interpretacji Wytycznych potwierdziła także sama PKW, najpierw kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma ZPOW.571.145.2023), w którym przypominała, że działania takie są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych, a następnie w swoim stanowisku, złożonym w niniejszej sprawie, potwierdzającym, że mogło dojść do naruszenia procedury określonej w Wytycznych. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego już wyżej postanowienia z 28 listopada 2023 r. równie prawidłowe mogłoby być nałożenie w treści wytycznych nakazu uprzedniego pytania wyborcy, który stawiał się w lokalu wyborczym, które karty do głosowania sobie życzy. Tego typu pytanie wciąż mieściłoby się w procesie „wydawania” kart, zwłaszcza w sytuacji, gdy udział w referendum i w wyborach jest prawem obywatela, a przeprowadzanie w tym samym dniu zarówno wyborów, jak i referendum, nie prowadzi do oczywistego domniemania, że stawienie się wyborcy w lokalu wyborczym samo przez się stanowi wyrażenie woli udziału i w wyborach, i w referendum. To zatem do decyzji PKW należało, w jaki sposób doprecyzuje w treści wytycznych sposób wydawania kart. Ostatecznie PKW wybrała jeden z możliwych wariantów, zaś niewątpliwie nie wszyscy członkowie

obwodowych komisji wyborczych zastosowali się do tych Wytycznych, mimo że w świetle art. 161 k.wyb. były one dla nich wiążące.

Należy ponadto zauważyć, że wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb., są wiążące dla organów wyborczych, nie stanowią one jednak źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Komisja nie ma bowiem kompetencji do stanowienia tego typu norm prawnych. Uchwały Komisji stanowią jedynie akty prawa o charakterze wewnętrznym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2018 r., I NSW 12/18). Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, zawierająca wytyczne i wyjaśnienia, może mieć zatem jedynie znaczenie posiłkowe w procesie wykładni i stosowania norm Kodeksu wyborczego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2013 r., II OSK 2467/12), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem nawet w przypadku stwierdzenia, że w dniu głosowania postępowanie części członków obwodowych komisji wyborczych w odniesieniu do procedury wydawania kart do głosowania odbiegało od procedur przewidzianych w Wytycznych, nadal nie może być mowy o – niezbędnym do wykazania w odniesieniu do protestów referendalnych – naruszeniu przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania, skoro ani Ustawa o referendum ogólnokrajowym, ani Kodeks wyborczy nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących przebiegu czynności wydawania kart referendalnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

W opisanych okolicznościach Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podzielił pogląd, że działania członków obwodowej komisji wyborczej pytających wyborców o chęć otrzymania wszystkich kart do głosowania – choć sprzeczne z Wytycznymi – nie dają podstaw do wysnucia wniosku o naruszeniu przepisów dotyczących głosowania, skoro ustawa nie przewidywała sposobu wydawania kart referendalnych. Z samego obowiązku wydawania kart, nie sposób wywodzić na poziomie ustawowym, jak wydanie to powinno przebiegać. Prawidłowa wykładnia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. prowadzi do wniosku, że ustawodawca pozostawił PKW swobodę decyzji co do tego, jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału

w danym głosowaniu. Tym samym za zbyt daleko idącą uznać należy interpretację, że z treści art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. wynika zakaz formułowania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań zmierzających do ustalenia, czy wyborca chce otrzymać konkretną kartę do głosowania. Innymi słowy, sam fakt kierowania tego rodzaju pytań do wyborców przez członków obwodowych komisji wyborczych nie może być poczytywany za naruszenie art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. Trudno także przyjąć, że norma nakazująca członkom obwodowych komisji wyborczych wydanie kart do głosowania oznacza każdorazowy i bezwzględny obowiązek wręczenia wszystkich możliwych kart, skoro jest prawnie dopuszczalnym, że sam wyborca może odmówić przyjęcia poszczególnych kart. W takiej sytuacji faktycznie nie dochodzi do wydania wszystkich kart, co prowadziłoby do absurdalnego wniosku, że każdorazowo dochodziłoby wówczas do naruszenia art. 52 § 2 k.wyb. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2023 r., I NSW 1808/23).

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero wówczas, gdyby członek obwodowej komisji wyborczej nie wydał konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie już z treści protestu wynika, że wnoszący protest otrzymał kartę do głosowania w referendum. W tej sytuacji nie można uznać, że doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

W świetle powyższych rozważań nie sposób też zgodzić się z wnoszącym protest, jakoby zadanie przez członka komisji wyborczej pytania o to, ile kart chce otrzymać, mogło stanowić naruszenia zasad tajności i równości głosowania.

Zasada równości ma dwa przejawy: formalny i materialny. Oba odnoszą się przede wszystkim do czynnego prawa wyborczego, gdy zaś idzie o bierne prawo wyborcze, należy do niego stosować ogólne konsekwencje konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa. W sensie formalnym zasada równości wymaga, aby każdemu wyborcy przysługiwał jeden głos, zaś w sensie materialnym, aby każdy wyborca - optymalnie - miał taką samą siłę głosu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 lipca 2020 r., I NSW 5106/200). Bezsprzecznie zaś kwestionowane przez wnoszącego protest zachowanie członków obwodowej

komisji wyborczej nie wpływało na przysługującą wyborcy ilość głosów, ani też na siłę jego głosu.

Podobnie brak jest podstaw, aby przyjąć, że zadawanie przez członków obwodowej komisji wyborczej kwestionowanych przez wnoszącego protest pytań naruszało zasadę tajności głosowania. Zasada tajności głosowania oznacza, że głosowanie odbywa się w sposób anonimowy i żadna z osób trzecich nie ma prawa poznać głosu wyborcy (chyba, że sam ujawni swój głos). W odniesieniu do procedury wyborczej obowiązek zachowania tajności głosowania oznacza taki sposób zorganizowania procesu głosowania, że akt głosowania jest dokonywany przez wyborcę anonimowo, tj. ma on możliwość swobodnego i nieskrępowanego oddania głosu w sposób niejawnny dla innych osób i nie istnieje możliwość identyfikacji jego karty do głosowania po jej wrzuceniu do urny wyborczej. Ustalenie chęci wyborcy wzięcia udziału w referendum poprzez zadanie pytania o ilość kart, które wyborca chce otrzymać, w żadnym wypadku nie pozbawiała go zaś prawa do oddania głosu w sposób niejawnny dla innych osób, bez możliwości jego identyfikacji po wrzuceniu do urny. W tym zakresie zarzuty protestu należało zatem uznać za niezasadne.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 242 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[JW]

[ał]