



UCHWAŁA

Dnia 7 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski (współsprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Tomasz Przesławski

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

SSN Paweł Wojciechowski

SSN Grzegorz Żmij

Protokolant Przemysław Szuty

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 7 grudnia 2023 r.,
z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,

sprawy ważności referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r.,
na podstawie przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą protokołu o wyniku referendum i sprawozdania z referendum ogólnokrajowego oraz opinii wydanych przez Sąd Najwyższy w wyniku rozpatrzenia protestów przeciwko ważności referendum,
po uwzględnieniu obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 2236) oraz biorąc pod uwagę wnioski Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
na podstawie art. 125 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ustawy
z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t. j. Dz. U. 2020, poz. 851 ze zm.),

**stwierdza ważność referendum ogólnokrajowego
przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r.**

UZASADNIENIE

1. Podstawą prawną przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jest art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), a zasady i tryb jego przeprowadzania określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t. j. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm.; dalej: „ustawa o referendum ogólnokrajowym” lub „u.r.o.”).

Referendum zarządził Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwałą z dnia 17 sierpnia 2023 r., wyznaczył jego datę na dzień 15 października 2023 r. i określił terminy wykonania poszczególnych czynności referendalnych (kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum

ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa). Uchwała Sejmu została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2023 r., poz. 1636.

Zgodnie z art. 2 ww. uchwały Sejmu, pytania zadane w referendum otrzymały następujące brzmienie:

„1) Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki?

2) Czy popierasz podniesienie wieku emerytalnego, w tym przywrócenie podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn?

3) Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi?

4) Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?”.

W związku z art. 90 ust. 1 oraz art. 92 ustawy o referendum ogólnokrajowym, referendum zostało przygotowane i przeprowadzone na podstawie tej ustawy oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. j. Dz.U. 2023, poz. 2408; dalej: „k.wyb.” lub „Kodeks”).

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.r.o., Sąd Najwyższy rozstrzyga o ważności referendum, podejmując w tej sprawie uchwałę nie później niż w 60 dniu od dnia ogłoszenia wyniku referendum. We wskazanej sprawie Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby (art. 35 ust. 2 u.r.o.), którą jest, zgodnie z art. 26 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t. j. Dz.U. 2023, poz. 1093 ze zm.; dalej: „ustawa o SN”), Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Sąd Najwyższy zapoznał się z treścią protokołu o wyniku referendum i sprawozdaniem z referendum ogólnokrajowego przedłożonymi przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opiniami wydanymi przez Sąd Najwyższy w wyniku rozpoznania protestów referendalnych.

Zgodnie z pkt. 3 obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. (Dz.U. 2023, poz. 2236), Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że:

1) w sprawie nr 1 większość głosujących (96,49%) udzieliła negatywnej odpowiedzi („NIE”);

2) w sprawie nr 2 większość głosujących (94,61%) udzieliła negatywnej odpowiedzi („NIE”);

3) w sprawie nr 3 większość głosujących (96,04%) udzieliła negatywnej odpowiedzi („NIE”);

4) w sprawie nr 4 większość głosujących (96,79%) udzieliła negatywnej odpowiedzi („NIE”).

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, o której mowa w art. 66 ust. 1 u.r.o., wynosi 14 766 298 osób. W referendum wzięło udział, czyli oddało karty ważne, 12 082 588 osób, co stanowi mniej niż połowę osób uprawnionych i – stosownie do art. 66 ust. 1 u.r.o. – wynik referendum nie jest wiążący (pkt 4 obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r.).

Obwieszczenie o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 18 października 2023 r., poz. 2236.

W konkluzji sprawozdania wskazano, że na podstawie posiadanych dokumentów i informacji o przebiegu głosowania Państwowa Komisja Wyborcza nie stwierdziła naruszeń prawa wyborczego, które – w jej ocenie – mogłyby mieć wpływ na wynik głosowania i wynik referendum ogólnokrajowego.

2. Działając na podstawie art. 125 ust. 4 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla ważności referendum, również te, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu przeciwko ważności referendum. W odniesieniu do protestów, Sąd Najwyższy rozpatruje je w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu, przy czym w razie potwierdzenia zasadności zarzutów opinia powinna zawierać ocenę, czy przestępstwo przeciwko referendum lub naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym miało wpływ na wynik referendum. Następnie, Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z referendum

przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności referendum. Tak skonstruowane postępowanie oznacza, że jest ono dwuetapowe – w pierwszej kolejności rozpatrywane są protesty, a dopiero w drugiej podejmowana jest uchwała rozstrzygająca o ważności referendum. Merytoryczne rozstrzygnięcia protestów przybierają formę opinii, którymi Sąd Najwyższy podejmując uchwałę nie jest związany.

3. W związku z referendum ogólnokrajowym zarządzonym na dzień 15 października 2023 r., w repertorium NSW, prowadzonym w Sądzie Najwyższym dla protestów referendalnych, zarejestrowano łącznie 2275 spraw wywołanych wniesieniem protestów. W 316 sprawach Sąd Najwyższy wydał opinie o zasadności zarzutów protestów, przy czym 285 spośród nich miało charakter tożsamy, a wniesione protesty zostały oparte na wzorach powszechnie dostępnych w środkach masowego przekazu. W 44 sprawach Sąd Najwyższy uznał podniesione w protestach zarzuty za niezasadne. W jednej sprawie Sąd Najwyższy jedynie częściowo uwzględnił protest, w pozostałym zaś zakresie uznał zarzuty w nim podniesione za niezasadne. Natomiast w 1914 sprawach protesty zostały pozostawione przez Sąd Najwyższy bez dalszego biegu z uwagi na fakt, że nie spełniały one wymogów formalnych.

4. Sąd Najwyższy za zasadne uznał następujące zarzuty protestów referendalnych:

- zarzut nieujęcia wyborcy w Centralnym Rejestrze Wyborców, co skutkowało tym, że nie został on również ujęty w spisie wyborców i nie wydano mu karty referendalnej (I NSW 508/23),
- zarzut nieopieczętowania kart przed ich wydaniem osobom uprawnionym do głosowania (I NSW 391/23),
- zarzut nieuwzględnienia w protokole głosowania sposobu głosowania wyborców [wnoszący protest wskazywali, że na wszystkie pytania referendalne odpowiedzieli w odmienny sposób, niż to wynika z treści protokołu (I NSW 745/23 oraz I NSW 1672/23)],
- zarzut nieprawidłowego potwierdzenia dwóm wyborcom faktu otrzymania karty (I NSW 2090/23),

- zarzut uniemożliwienia oddania głosu w referendum osobie o znacznym stopniu niepełnosprawności z zachowaniem procedury opisanej w art. 53a - art. 53j k.wyb. wskutek błędnego działania pracownika operatora pocztowego doręczającego pakiet wyborczy (I NSW 1067/23).

5. Sąd Najwyższy wyraził opinie o niezasadności następujących zarzutów:

- zarzutu umożliwienia głosowania po godzinie 21.00, a więc po godzinie zakończenia głosowania w obwodzie wyborczym. Sąd Najwyższy wskazał, że zgodnie z art. 39 § 4 k.wyb. od godziny zakończenia głosowania, mogą nadal głosować wyborcy, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed tą godziną. Oznacza to, że Kodeks wyborczy dopuszcza sytuację głosowania po zakończeniu ciszy wyborczej przez osoby, które przybyły do lokalu wyborczego przed godziną 21.00. Skarżący natomiast nie uprawdopodobnili, by osoby głosujące po godz. 21.00 przybyły do lokalu po tej godzinie (I NSW 85/23, I NSW 123/23, I NSW 191/23, I NSW 364/23, I NSW 1760/23),

- zarzut nieobecności niektórych członków obwodowej komisji wyborczej podczas ponownego przeliczenia kart do głosowania przed rozpoczęciem głosowania oraz przy stemplowaniu kart i ustalaniu wyników (I NSW 1603/23),

- zarzut naruszenia w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w B. zasady tajności głosowania, poprzez nienależytą organizację lokalu wyborczego, który posiadał jedną ze ścian wyłożoną prawie w całości lustrami, a jedno ze stanowisk do głosowania odbijało się w lustrach (I NSW 1681/23),

- zarzut bezprawnego wywierania wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej i zarzut agitacji wyborczej w dniu wyborów w lokalu wyborczym [z uwagi na brak wypełnienia znamion przestępstw przeciwko referendum przez członków obwodowej komisji wyborczej (I NSW 2139/23)].

6. Na etapie wydawania opinii przez różne składy Sądu Najwyższego możliwa jest sytuacja, w której w odniesieniu do takiego samego uchybienia zostaną wydane opinie o zasadności protestu, jak i jego niezasadności (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1995 r. o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 19 listopada 1995 r., III SW 1102/95).

W opiniach składów orzekających Sądu Najwyższego zarzuty naruszenia ustawy o referendum ogólnokrajowym polegające na kierowaniu do wyborców pytania o to, czy chcą oni otrzymać „trzecią kartę”, tj. kartę do głosowania w referendum albo wydawaniu trzeciej karty dopiero na wyraźną prośbę wyborcy, nie były jednolicie ocenione, co miało wpływ zarówno na treść wydawanych opinii, jak i na sposób ich uzasadnienia.

W opiniach, w których przyjęto zasadność powyższych zarzutów, Sąd Najwyższy wskazywał, że zadawanie takich pytań naruszało art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb., zgodnie z którym wyborca po sprawdzeniu tożsamości „otrzymuje od komisji kartę do głosowania”. Przepis ten zyskuje zastosowanie do głosowania w referendum w związku z odesłaniem zawartym w art. 5 ust. 5 u.r.o. Tak skonstruowana norma prawna oznacza, że wyborca zawsze powinien otrzymać wszystkie karty, w tym także kartę do głosowania w referendum, a jakiegokolwiek pytania w tym zakresie są niedopuszczalne. Dodatkowo wskazywano na naruszenie art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu) poprzez działanie bez podstawy prawnej, skoro z żadnego przepisu nie wynika możliwość zadawania dodatkowych pytań podczas wydawania kart do głosowania. Sąd Najwyższy podkreślał również naruszenie art. 161 § 1 k.wyb. poprzez zignorowanie wiążących dla członków obwodowej komisji wyborczej wytycznych ustalonych przez PKW (uchwała Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r.). Wytyczne te dookreślały postanowienia Kodeksu wyborczego, wskazując, że wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania (wytyczna 49), a w przypadku, gdy wyborca podczas odbioru kart do głosowania odmówi przyjęcia jednej albo dwóch z nich, wydający karty członek komisji ma obowiązek odnotować ten fakt w spisie wyborców (wytyczna 50), (I NSWR 13/23, I NSWR 72/23, I NSWR 74/23, I NSWR 178/23, I NSWR 387/23, I NSWR 597/23, I NSWR 747/23, I NSWR 984/23, I NSWR 998/23, I NSWR 1075/23, I NSWR 1325/23, I NSWR 1366/23, I NSWR 1554/23, NSWR 1625/23, I NSWR 1863/23; I NSWR 1955/23, I NSWR 1975/23, I NSWR 2288/23).

Z kolei w opiniach, w których wskazano na niezasadność zarzutów dotyczących sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych w odniesieniu do pytań o kartę referendalną, w uzasadnieniach poszczególnych

postanowień Sądu Najwyższego wskazywano, że wprowadzie zadawanie takich pytań stało w sprzeczności z treścią ww. wytycznych, co jednak nie świadczy *per se* o – niezbędnym do wykazania w odniesieniu do protestów referendalnych – naruszeniu przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania. Sąd Najwyższy przyjął w tym przypadku, że z normy art. 52 § 2 k.wyb., polegającej na wydaniu głosującemu właściwej karty do głosowania, wynika niewątpliwie uprawnienie wyborcy do otrzymania od członka obwodowej komisji wyborczej właściwej karty (kart) do głosowania, ilekroć wyborca wyrazi wolę wzięcia udziału w głosowaniu poprzez stawienie się w siedzibie obwodowej komisji wyborczej i zostanie uprzednio zweryfikowana jego tożsamość. Jednak z perspektywy naruszenia tych przepisów kodeksowych doniosłe znaczenie ma jedynie okoliczność, czy wyborca, zgodnie ze swoją wolą, otrzymał właściwą kartę do głosowania. W tej sytuacji 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 (I NSWR 42/23, I NSWR 85/23, I NSWR 96/23, I NSWR 164/23, I NSWR 123/23, I NSWR 191/23, I NSWR 202/23, I NSWR 364/23, I NSWR 369/23; I NSWR 553/23, I NSWR 557/23, I NSWR 641/23, I NSWR 908/23, I NSWR 983/23, I NSWR 995/23, I NSWR 999/23, I NSWR 1091/23, I NSWR 1158/23, I NSWR 1348/23, I NSWR 1400/23, I NSWR 1531/23, I NSWR 1638/23, I NSWR 1681/23, I NSWR 1760/23, I NSWR 1801/23, I NSWR 1807/23, I NSWR 1808/23; I NSWR 1979/23, I NSWR 2181/23).

7. Sąd Najwyższy uznał, że należy rozstrzygnąć rozbieżności w stanowiskach zaprezentowanych w opiniach wydanych na etapie rozpoznawania protestów w zakresie zarzutu dotyczącego pytań kierowanych przez członków obwodowych komisji wyborczych do wyborców o to, czy chcą otrzymać kartę do głosowania w referendum albo wydawania trzeciej karty dopiero na wyraźną prośbę wyborcy i przyjął, że nie doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

Wykładnia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. prowadzi bowiem do wniosku, że choć ustawodawca pozostawił PKW swobodę decyzji w zakresie

ustalenia – w drodze wytycznych – jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu, to jednak z perspektywy naruszenia tych przepisów kodeksowych doniosłe znaczenie ma jedynie okoliczność, czy wyborca, zgodnie ze swoją wolą, otrzymał właściwą kartę do głosowania. W tej sytuacji 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. 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. 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 dopuszczalne, że sam wyborca może odmówić przyjęcia poszczególnych kart.

8. Sąd Najwyższy za niezasadny uznał zarzut bezprawnego wywierania wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej i zarzut agitacji wyborczej w dniu wyborów w lokalu wyborczym. W tym kontekście Sąd Najwyższy podkreśla konieczność bezwzględnego zagwarantowania przy głosowaniu apolityczności komisji wyborczych (rozumianej jako zachowanie bezstronności w stosunku do przedmiotu głosowania). Komisje wyborcze są instytucjami publicznymi, które mają zapewniać rzetelność (preambuła Konstytucji RP) całego procesu podejmowania decyzji przez suwerena. Szczególna odpowiedzialność w tym względzie spoczywa na Państwowej Komisji Wyborczej, która sprawuje nadzór nad zhierarchizowaną strukturą organów wyborczych. Prawnym instrumentem służącym do zachowania prawidłowego funkcjonowania całego aparatu wyborczego i jednocześnie jednolitego stosowania prawa wyborczego jest uprawnienie Państwowej Komisji Wyborczej do wydawania

wytucznych i towarzyszący temu na mocy art. 161 k.wyb. obowiązek ich przestrzegania przez członków obwodowych komisji wyborczych.

9. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP), w którym władza zwierzchnia należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP). Sprawuje on władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Wyrażanie przez Naród swojej woli w procesie wyborczym oraz w referendum ogólnokrajowym stanowi fundament ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 125 Konstytucji RP referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. W historii Trzeciej Rzeczypospolitej tylko raz w referendum ogólnokrajowym wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, czyli w referendum przeprowadzonym w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. w przedmiocie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Frekwencja wyniosła 58,85% (udział wzięło 17.576.714 uprawnionych). W referendum przeprowadzonym w dniu 15 października 2023 r. nie osiągnięto frekwencji 50%, jednak wzięło w nim udział 12.082.588 uprawnionych, czyli niemal tyle osób ile wzięło udział w referendum konstytucyjnym przeprowadzonym w 1997 r. (w którym uczestniczyło 12.137.136 uprawnionych do głosowania).

10. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 125 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ustawy o referendum ogólnokrajowym i art. 244 § 1 Kodeksu wyborczego, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Prezes SN Joanna Lemańska	.....
SSN Leszek Bosek	.....
SSN Paweł Czubik	.....
SSN Tomasz Demendecki	.....
SSN Marek Dobrowolski	.....
SSN Elżbieta Karska	.....

SSN Paweł Księżak	.....
SSN Oktawian Nawrot	.....
SSN Janusz Niczyporuk	.....
SSN Tomasz Przesławski	.....
SSN Adam Redzik	.....
SSN Mirosław Sadowski	.....
SSN Aleksander Stępkowski	.....
SSN Maria Szczepaniec	.....
SSN Krzysztof Wiak	.....
SSN Paweł Wojciechowski	.....
SSN Grzegorz Żmij	.....

Zdanie odrębne od uchwały złożył: SSN Paweł Czubik, SSN Tomasz Demendecki, SSN Janusz Niczyporuk, natomiast od uzasadnienia SSN Marek Dobrowolski, SSN Tomasz Przesławski, SSN Adam Redzik, SSN Aleksander Stępkowski.

[f.n]

[ał]

