

POSTANOWIENIE

Dnia 5 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi Fundacji,
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 25 września 2023 r.
w sprawie 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 w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na
dzień 15 października 2023 r.,
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 5 października 2023 r.,

- 1. uznaje skargę za zasadną w części, tj. w zakresie, w jakim zaskarżona uchwała przewiduje, że „Przepisy prawa nie przewidują uprawnienia do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym.” (punkt 15 zdanie drugie załącznika do zaskarżonej uchwały);**
- 2. umarza postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) uchwałą Nr [...] z dnia 25 września 2023 r. ustaliła wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące 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 w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

W punkcie 15 załącznika do uchwały postanowiono, że „Zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego, stowarzyszenia i fundacje, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, mają prawo wyznaczyć po jednym obserwatorze społecznym do każdej komisji w związku z zarządzonymi wyborami do Sejmu i do Senatu. Przepisy prawa nie przewidują uprawnienia do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym”. W punkcie 20 załącznika do uchwały postanowiono natomiast, że „Obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak rejestrować prac komisji, wносить uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu”.

Od uchwały PKW skargę wywiodła Fundacja, zaskarżając ją w części, tj. w zakresie punktu 15 i 20 załącznika do uchwały.

Zarzuciła naruszenie:

a) art. 92 ustawy o referendum ogólnokrajowym w zw. z art. 103c § 1 Kodeksu wyborczego poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że przepisy prawa nie przewidują uprawnienia do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym;

b) art. 92 ustawy o referendum ogólnokrajowym w zw. z art. 103c § 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 42 § 5-6d Kodeksu wyborczego przez ich niezastosowanie i niezasadne uznanie, że obserwatorzy społeczni nie są uprawnieni do rejestrowania przy wykorzystaniu własnych urządzeń rejestrujących czynności obwodowych komisji wyborczych podejmowanych w dniu głosowania, od chwili podjęcia czynności wskazanych w art. 42 § 1 Kodeksu wyborczego do chwili podpisania protokołu, o którym mowa w art. 75 § 1 Kodeksu wyborczego.

Zdaniem skarżącej ustawa o referendum ogólnokrajowym nie zawiera postanowień dotyczących obserwatorów społecznych, ale na mocy odesłania z art. 92 ustawy o referendum ogólnokrajowym zastosowanie w tym zakresie

znajduje Kodeks wyborczy. Wymaga to uznania prawa zarejestrowanych w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszeń i fundacji, do których statutowych celów należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, do wyznaczania jednego obserwatora społecznego do obserwowania pracy obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia referendum. Ponadto, skarżąca wyjaśniła, że wyłączenie prawa do nagrywania przebiegu czynności obwodowych komisji wyborczych w istocie pozbawia obserwatorów społecznych możliwości niebudzącego wątpliwości dokumentowania naruszeń, nieprawidłowości oraz przestępstw wyborczych, co „obniża standard gwarancyjny uczciwości wyborów i referendum ogólnokrajowego”.

Zarządzeniem z 2 października 2023 r. Sąd Najwyższy doręczył odpis skargi Przewodniczącemu PKW zobowiązując do złożenia odpowiedzi na skargę.

Uchwałą Nr [...] z dnia 2 października 2023 r. zmieniającą uchwałę w sprawie 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 w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., PKW zmieniła treść pkt 20 załącznika do uchwały nr [...] i nadała mu następujące brzmienie „Obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak wносить uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu”.

Zarządzeniem z 3 października 2023 r. Sąd Najwyższy zobowiązał skarżącą do zajęcia stanowiska w sprawie, wobec treści uchwały PKW Nr [...] z dnia 2 października 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie 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 w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

Pismem z 4 października 2023 r. skarżąca cofnęła skargę w zakresie zarzutu oznaczonego literą „b”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest dopuszczalna i uzasadniona.

Zgodnie z art. 161a § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „Kodeks wyborczy”), uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach wytycznych wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych, podlegają zaskarżeniu do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

W świetle tego przepisu oraz akt sprawy nie można mieć wątpliwości, że skarga jest dopuszczalna. Została wniesiona w terminie, a Sąd Najwyższy rozstrzygnął już zagadnienie, czy prawo do zaskarżenia uchwały PKW w przedmiocie wytycznych przysługuje także podmiotowi uprawnionemu do udziału w kampanii referendalnej (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 7 września 2023 r., I NSW 14/23; z 7 września 2023 r., I NSW 15/23).

Gwarancje konstytucyjne prawa do sądu obejmują kontrolę zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów (oraz ustalenie warunków ważności wyborów) do Sejmu i do Senatu (art. 100 ust. 3 Konstytucji RP), na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 7 Konstytucji RP), do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP), jak i określenie zasad i trybu przeprowadzania referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 5 Konstytucji RP) oraz lokalnego (art. 170 zdanie drugie Konstytucji RP). Te instytucje i procedury urzeczywistniają w równym stopniu konstytucyjne prawa obywateli oraz zasadę demokratyzmu i zwierzchnictwa Narodu (art. 2 i 4 Konstytucji RP).

Ustawodawca ma obowiązek rzetelnie i transparentnie kształtować procedury służące realizacji tych praw i zasad. Konstytucja RP zakazuje zamykania podmiotom procedur wyborczych drogi sądowej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Zakres przedmiotowy prawa do sądu musi uwzględniać kontrolę działalności władzy publicznej przez sądy, co znajduje umocowanie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14; z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13).

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania skargi, Sąd Najwyższy stwierdza, że zgodnie z art. 92 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „ustawa o referendum ogólnokrajowym”): „1. W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. 2. W przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu co wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. 3. W przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu co wybory do Parlamentu Europejskiego, w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”.

Z art. 103c § 1 Kodeks wyborczy wynika natomiast, że:

„§ 1. Zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenie i fundacja, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ma prawo wyznaczyć po jednym obserwatorem społecznym do komisji wyborczych, o których mowa w art. 152 § 2. § 2. Do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba.”.

Analiza ustawy o referendum ogólnokrajowym prowadzi do wniosku, że nie reguluje ona samodzielnie statusu obserwatorów społecznych.

W ocenie Sądu Najwyższego brakuje racji logiczno-językowych, systemowych i aksjologicznych do uznania, że ustawodawca celowo wykluczył obserwatorów społecznych z postępowań referendalnych. Demokratyczny

charakter państwa urzeczywistnia się w równym stopniu w formach przedstawicielskich, jak i przez referenda (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Zasady demokratyzmu i zwierzchnictwa Narodu należą do podstawowych zasad konstytucyjnych, określając tożsamość porządku konstytucyjnego RP (zob. wyroki pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego: z 11 maja 2005 r., K 18/04; z 24 listopada 2010 r., K 32/09).

Zagwarantowanie rzetelnego i transparentnego procesu referendalnego jest podstawowym obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej. Rzetelność i transparentność referendum nie jest mniej ważna niż rzetelność i przejrzystość wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Instytucja referendum obok wyborów i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zapewnia partycypację obywateli w życiu publicznym i służy realizacji przynależnych im konstytucyjnych praw (zob. zdanie odrębne SSN L. Boska do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r., I NO 33/18).

Zasadnie zarzuca skarżący, że punkt 15 zdanie 2 załącznika do zaskarżonej uchwały nie jest zgodny z prawem. Jak wynika ze zdania 2 pkt 15 Załącznika do uchwały Nr [...] z 25 września 2023 r. „Przepisy prawa nie przewidują uprawnienia do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym”. Tak sformułowana wytyczna narusza wprost art. 103c § 1 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Ponadto, zaskarżona uchwała nie jest zgodna z dobrą praktyką samej Państwowej Komisji Wyborczej. PKW stała dotychczas na stanowisku, że obserwatorzy mogą brać udział w referendach lokalnych (zob. uchwała PKW Nr 61/2021 z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego – M.P. 2021, poz. 586, pkt 33).

Nie można przekonująco aksjologicznie uzasadnić, że większa transparentność procesu referendalnego winna być zapewniona na poziomie lokalnym, a mniejsza na poziomie ogólnopolskim.

Nie bez znaczenia jest okoliczność, że kwestia udziału obserwatorów stanowiła również przedmiot wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania

w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (zob. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej Nr 183/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r., M.P. 2020, poz. 565; pkt 13), jak również wytycznych dotyczących wyboru do Sejmu i Senatu w 2019 r. (zob. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej Nr 210/2019 z dnia 2 września 2019 r., M.P. 2019, poz. 890; pkt 13).

Sąd Najwyższy umorzył postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na zmianę zaskarżonej uchwały na mocy uchwały Nr [...] oraz cofnięcie skargi. PKW nadała pkt 20 załącznika następujące brzmienie: „Obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak wnosić uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu”. Oznacza to, że sama Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że blankietowe wyłączenie dopuszczalności rejestrowania czynności obwodowych komisji wyborczych przez obserwatorów jest nadmierne i pozbawione podstawy ustawowej.

Sąd Najwyższy uznał za niedopuszczalny abstrakcyjny wniosek o wyłączenie sędziów Sądu Najwyższego (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 lipca 2019 r., I NOZP 1/19).

Z powyższych względów na podstawie art. 161a § 3 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

[kf]

[ms]