

POSTANOWIENIE

Dnia 11 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Joanna Lemańska

SSN Adam Redzik

sprawy ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców (...) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr (...)/2019 z dnia 4 lutego 2019 r. przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 11 lutego 2019 r.,

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...)/2019 z dnia 4 lutego 2019 r., na podstawie art. 160 § 1 pkt 5 oraz art. 161 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm., zwanej dalej „kodeksem wyborczym”), po rozpoznaniu skargi G. B. oraz W. S., Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła uchylić postanowienie nr (...)/2019 Komisarza Wyborczego w G. I z dnia 25 stycznia 2019 r. o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców pod nazwą „Komitet Wyborczy Wyborców (...)” w celu zgłoszenia kandydata na prezydenta miasta w wyborach przedterminowych Prezydenta Miasta G. zarządzonych na dzień 3 marca 2019 r. i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza podała, że postanowieniem nr (...)/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r. Komisarz Wyborczy w G. I przyjął zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców pod nazwą

„Komitet Wyborczy Wyborców (...)” w celu zgłoszenia kandydata na prezydenta miasta w wyborach przedterminowych Prezydenta Miasta G. zarządzonych na dzień 3 marca 2019 r. Na powyższe postanowienie skargę wnieśli G. B. oraz W. S., zarzucając naruszenie art. 95 § 3 kodeksu wyborczego polegające na użyciu w nazwie komitetu wyborczego wyborców nazwy istniejącego stowarzyszenia o nazwie „Stowarzyszenie (...)”. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że ponieważ przepisy kodeksu wyborczego nie przewidują możliwości wniesienia skargi na postanowienie komisarza wyborczego w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, przedmiotową skargę rozpatrzyła jako skargę na działalność komisarza wyborczego, na podstawie art. 160 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z art. 95 § 3 kodeksu wyborczego nazwa lub skrót nazwy komitetu wyborczego wyborców muszą być różne od nazw lub skrótów nazw partii politycznych lub organizacji, wpisanych odpowiednio do ewidencji lub rejestru prowadzonych przez właściwy organ. Ponieważ stowarzyszenie o nazwie „Stowarzyszenie (...)” wpisane jest do Krajowego Rejestru Sądowego, nazwa komitetu wyborczego wyborców „Komitet Wyborczy Wyborców (...)” jest niezgodna z przepisami kodeksu wyborczego, albowiem nie odróżnia się od nazwy istniejącego stowarzyszenia. Dlatego postanowienie Komisarza Wyborczego w G. I o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców pod nazwą „Komitet Wyborczy Wyborców (...)” zostało uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że ponownie rozpoznając zawiadomienie Komisarz Wyborczy w G. I powinien wezwać „Komitet Wyborczy Wyborców (...)”, na podstawie art. 97 § 2 kodeksu wyborczego, do zmiany nazwy na spełniającą wymogi z art. 95 § 3 kodeksu wyborczego. Jednocześnie wskazała, że w przypadku zmiany nazwy przez komitet wyborczy i przyjęcia zawiadomienia przez Komisarza Wyborczego w G. I, podpisy zebrane przez „Komitet Wyborczy Wyborców (...)” pod zgłoszeniem kandydata na wykazach podpisów zawierających dotychczasową nazwę komitetu wyborczego powinny zostać uznane przez Miejską Komisję Wyborczą w G. za złożone prawidłowo, o ile spełniają pozostałe wymogi kodeksu wyborczego.

W dniu 5 lutego 2019 r. W. S., jako pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego (...), wniósł do Sądu Najwyższego skargę na uchwałę nr (...)/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lutego 2019 r., zaskarżając ją w części obejmującej: wytyczne dla Komisarza Wyborczego w G. I - w zakresie dotyczącym zobowiązania go do wezwania „Komitetu Wyborczego Wyborców (...)”, w trybie art. 97 § 2 kodeksu wyborczego, do zmiany nazwy, oraz wytyczne dla Miejskiej Komisji Wyborczej w G. - w zakresie dotyczącym zobowiązania jej do uznania za złożone prawidłowo (o ile spełniają pozostałe warunki) podpisów zebranych przez „Komitet Wyborczy Wyborców (...)”, w przypadku zmiany nazwy przez ten komitet i przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu. Jako podstawę prawną złożenia skargi, skarżący wskazał art. 161a w związku z art. 161 kodeksu wyborczego.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o jej odrzucenie. Podniosła, że zaskarżona uchwała nr (...)/2019 z dnia 4 lutego 2019 r. została podjęta na podstawie art. 160 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego, obejmuje wyłącznie uchylenie postanowienia nr (...)/2019 Komisarza Wyborczego w G. I z dnia 25 stycznia 2019 r. o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców pod nazwą „Komitet Wyborczy Wyborców (...)” w celu zgłoszenia kandydata na prezydenta miasta w wyborach przedterminowych Prezydenta Miasta G. zarządzonych na dzień 3 marca 2019 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, natomiast nie zawiera wytycznych, o których mowa w art. 161 § 1 kodeksu wyborczego. Tymczasem zgodnie z art. 161a § 1 kodeksu wyborczego, uprawnienie pełnomocnika wyborczego do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na uchwałę, dotyczy wyłącznie uchwał, o których mowa w art. 161 § 1 kodeksu wyborczego, a więc zawierających wytyczne 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. Uprawnienie to nie obejmuje natomiast uchwał dotyczących skarg na działalność komisarza wyborczego i wydanych w trybie nadzoru, na podstawie art. 161 § 2 kodeksu wyborczego, uchwał w sprawie uchylenia postanowienia komisarza wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna.

Zgodnie z art. 161a § 1 kodeksu wyborczego pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 kodeksu wyborczego. Z językowej wykładni przepisów art. 161a § 1 w związku z art. 161 § 1 kodeksu wyborczego wynika, że zakres przedmiotowy uprawnienia pełnomocnika wyborczego do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego został ograniczony do uchwał Państwowej Komisji Wyborczej podjętych w sprawach wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień 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. Nie podlegają natomiast zaskarżeniu skargą do Sądu Najwyższego pozostałe uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, w szczególności uchwały wydane w trybie nadzoru, na podstawie art. 161 § 2 kodeksu wyborczego, oraz uchwały dotyczące skarg na działalność komisarza wyborczego (art. 161a § 1 kodeksu wyborczego *a contrario*). Przy tym, należy wyraźnie odróżnić przysługujące Państwowej Komisji Wyborczej środki prawne nadzoru w postaci wiążących wytycznych, w rozumieniu art. 161 § 1 kodeksu wyborczego, od instrumentów prawnych nadzoru, o których mowa w art. 161 § 2 kodeksu wyborczego.

Wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą wytyczne to środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych, mający na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. Są one kierowane do organów wyborczych niższego stopnia (tj. komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych oraz terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych), które są związane ich treścią. Moc wiążącą wytycznych potwierdza art. 161 § 2 kodeksu wyborczego, czyniąc z nich kryterium oceny legalności uchwał organów wyborczych niższego stopnia. Z formalnego punktu widzenia wiążące wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej można zaliczyć do przepisów prawa wewnętrznego, o jakich mowa w art. 93 Konstytucji RP, przy czym w piśmiennictwie trafnie

zauważa się, że niektóre wytyczne podmiotowo i przedmiotowo wykraczają poza przyjęty przez ustawodawcę model (por. A. Kisielewicz i J. Zbieranek, Komentarz do art. 161, w: K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wyd. II, Wolters Kluwer Polska 2018 oraz powołana tam literatura). Natomiast wyjaśnienia, kierowane przez Państwową Komisję Wyborczą do podmiotów usytuowanych poza strukturą organów wyborczych (tj. organów samorządu terytorialnego oraz podległych im jednostek wykonujących zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów, komitetów wyborczych oraz nadawców telewizyjnych i radiowych), są aktami wykładni prawa i nie są wiążące dla ich adresatów. Zarówno podejmowane w formie uchwał wytyczne, jak i wyjaśnienia, mają charakter aktów generalnych i abstrakcyjnych.

Inny charakter mają przewidziane w art. 161 § 2 kodeksu wyborczego środki nadzoru jurysdykcyjnego, podejmowane przez Państwową Komisję Wyborczą w stosunku do rozstrzygnięć organów wyborczych niższego stopnia (tj. uchwał okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz postanowień komisarzy wyborczych). Są to środki kierowane m.in. do rozstrzygnięć indywidualnych i konkretnych. W stosunku do tych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej przysługują uprawnienia kasacyjne (uchylenie uchwały lub postanowienia i przekazanie sprawy właściwemu organowi do ponownego rozpoznania) albo reformatoryjne (podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie). Pomimo, iż kodeks wyborczy nie reguluje procedury weryfikacji omawianych uchwał i postanowień, w judykaturze przyjmuje się, że regulacje kodeksowe należy uznać za wyczerpujące i nie ma podstaw do odwoływania się w tym zakresie do ogólnej procedury administracyjnej czy sądownoadministracyjnej (por. postanowienie WSA w Warszawie z 5 października 2011 r., VII SA/Wa 2159/11, LEX nr 950288). W literaturze trafnie wyjaśniono, że Państwowa Komisja Wyborcza może podejmować powyższe działania z urzędu: w ramach przyznanych jej kompetencji do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 160 § 1 pkt 1 kodeksu wyborczego), w trybie rozpatrywania skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych oraz komisarzy wyborczych (art. 160 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego), w trybie rozpatrywania odwołań od uchwał okręgowych komisji wyborczych (art. 218 §

2 kodeksu wyborczego) i postanowień komisarzy wyborczych (np. art. 405 § 1, art. 420 § 2 kodeksu wyborczego).

Przedmiotowa uchwała nr (...)/2019 z dnia 4 lutego 2019 r. jest uchwałą, o której mowa w art. 161 § 2 kodeksu wyborczego, i została podjęta przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie art. 160 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego. Zawiera ona rozstrzygnięcie o uchyleniu postanowienia nr 9/2019 Komisarza Wyborczego w G. I z dnia 25 stycznia 2019 r. o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców pod nazwą „Komitet Wyborczy Wyborców (...)” w celu zgłoszenia kandydata na prezydenta miasta w wyborach przedterminowych Prezydenta Miasta G. zarządzonych na dzień 3 marca 2019 r. i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Uchwała ta ma więc charakter indywidualny i konkretny. Nie zawiera natomiast wytycznych, o których mowa w art. 161 § 1 kodeksu wyborczego, albowiem nie jest aktem o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, wytycznymi w rozumieniu art. 161 § 1 kodeksu wyborczego nie są zamieszczone w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały zalecenia dla Komisarza Wyborczego w G. I - w zakresie dotyczącym zobowiązania go do wezwania „Komitetu Wyborczego Wyborców (...)” do zmiany nazwy, oraz zalecenia dla Miejskiej Komisji Wyborczej w G. - w zakresie dotyczącym zobowiązania jej do uznania za złożone prawidłowo (o ile spełniają pozostałe warunki) podpisów zebranych przez „Komitet Wyborczy Wyborców (...)”, w przypadku zmiany nazwy przez ten komitet i przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu. Są one bowiem skierowane do tych podmiotów w sprawie dotyczącej indywidualnie wskazanego komitetu wyborczego i w konkretnie wskazanej sytuacji dotyczącej złożenia zawiadomienia o jego utworzeniu. W związku z tym należy uznać, że zalecenia te spełniają analogiczną funkcję jak wytyczne przewidziane w art. 138 § 2 i § 2a k.p.a., którego przepisy nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie nawet odpowiednio. Z powołanych przepisów wynika, że przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, organ odwoławczy zobowiązany jest do „wskazania, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy” i „określić wytyczne w zakresie przepisów prawa”, których błędnej wykładni dokonał organ pierwszej instancji.

Ponieważ zaskarżona uchwała nie zawiera wytycznych, o których mowa w art. 161 § 1 kodeksu wyborczego, nie podlega ona zaskarżeniu na podstawie art. 161a § 1 kodeksu wyborczego. Dlatego Sąd Najwyższy orzekł o odrzuceniu skargi.