

POSTANOWIENIE

Dnia 29 kwietnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Adam Redzik

w sprawie skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej S. H. zatytułowanej „Skarga na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr ZPOW - (...)/20 z dnia 23 kwietnia 2020 r.”, z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 kwietnia 2020 r.,

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. H., działając na podstawie art. 161a § 1 w związku z art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684, ze zm., dalej: k.wyb.) wniósł pismo z wnioskiem o rozpoznanie w trybie właściwym dla skargi na „uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr (...)/20 z 23 kwietnia 2020 r.”. Skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 161 § 1 k.wyb. w związku z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu poprzez błędną wykładnię art. 161 § 1 k.wyb. przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) tj. skierowanie wyjaśnień do komisarzy wyborczych *de facto* kreujących nowe, pozbawione ważnej podstawy prawnej uprawnienia i obowiązki podmiotów publicznych dysponujących danymi z rejestru PESEL bądź też z innego spisu lub rejestru oraz art. 51 Konstytucji RP w zw. z art. 5 lit. a

oraz art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; Dz.Urz.UE L119/ 1 z 4 maja 2016 r., dalej: RODO) poprzez wskazanie organom wyborczym oraz organom jednostek samorządu terytorialnego obowiązku udostępnienia danych osobowych wyborców pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej w tym zakresie;

- art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695, dalej: specustawa) poprzez jego błędne zastosowanie tj. uznanie, że w obecnym stanie prawnym operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, jest uprawniony do występowania z wnioskiem o dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną oraz zobowiązanie Państwowej Komisji Wyborczej do niezwłocznego uchylenia zaskarżonej uchwały, nadto wskazał, że na podstawie art. 161a § 2 k.wyb. wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie zaskarżonej uchwały. Jednakże z uwagi na oświadczenie rzecznika prasowego PKW dla Polskiej Agencji Prasowej, że przedmiotowe pismo stanowi wyłącznie informację o stanie prawnym, w ocenie Skarżącego istnieje prawdopodobieństwo, że komisarze wyborczy będą się do niego stosować, a tym samym skuteczność zaskarżonej uchwały nie zostanie wstrzymana. Wobec powyższego skarżący, działając na podstawie art. 732 k.p.c. i art. 736 k.p.c., w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa oraz wywodzoną z art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, wniósł o zabezpieczenie skargi poprzez wydanie postanowienia stwierdzającego, że do czasu rozstrzygnięcia skargi skarżona uchwała nie obowiązuje i nakazującego PKW podjęcie wszelkich środków zmierzających do odwrócenia jej potencjalnych

skutków .prawnych i faktycznych, w tym o przekazanie stosownej informacji komisarzom wyborczym oraz umieszczenie jej na witrynie internetowej PKW.

W uzasadnieniu Skarżący podniósł, że pismo z 23 kwietnia 2020 r. jest w istocie uchwałą PKW. Pozornie dokument ma charakter komunikatu Przewodniczącego PKW czy też, jak to sformułowano w oświadczeniu rzecznika PKW, jego „pisma” o bliżej nieokreślonym charakterze prawnym. Zdaniem Skarżącego takie zaklasyfikowanie aktu kłóci się rażąco z jego rzeczywistą treścią. Znajdują się w niej bowiem charakterystyczne zwroty takie jak „Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia”, oraz „w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej”, które wskazują jednoznacznie na to, że akt ten wyraża stanowisko całej PKW a nie tylko jej Przewodniczącego. Treść zaskarżonego aktu wypełnia dyspozycję art. 161 § 1 k.wyb., i zawiera wytyczne dla komisarzy wyborczych, jak i wyjaśnienia dla organów jednostek samorządu terytorialnego, zawiera *de facto* ocenę prawną sytuacji organów administracji publicznej, tj. organów jednostek samorządu terytorialnego administrujących danymi, o których mowa w art. 99 specustawy, posługuje się znamienym czasownikiem „wyjaśnia”, w istocie jest zatem uchwałą PKW. Fakt nazywania przez rzecznika PKW tego aktu „pismem” Przewodniczącego PKW należy uznać za próbę obejścia prawa. Wobec powyższego, w ocenie Skarżącego, zaskarżony akt został wydany z naruszeniem art. 152, art. 157 § 1 i art. 161 § 1 k.wyb. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności Skarżący podniósł, że uchwała narusza art. 51 Konstytucji RP w zw. z art. 5 lit. a) oraz art. 6 RODO, w ten sposób, że kreuje nowe, pozbawione jednak ważnej podstawy prawnej obowiązki dla podmiotów publicznych dysponujących danymi z rejestru PESEL bądź też z innego spisu lub rejestru, co narusza również zasadę legalności przetwarzania danych osobowych wyrażoną w art. 51 Konstytucji RP oraz zasadę legalności przetwarzania, wyrażoną bezpośrednio w art. 5 lit. a) RODO, a uszczegółowioną w art. 6 RODO. Skarżący podniósł, że regulacja wyborów korespondencyjnych zawarta jest w obecnie obowiązujących przepisach Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 53b § 1 k.wyb. wyborca uprawniony do głosowania korespondencyjnego składa oświadczenie o zamiarze głosowania korespondencyjnego, a następnie urzędnik wyborczy wysyła do niego pakiet wyborczy zgodnie z art. 53e § 4 k.wyb. Do wykonania tej operacji

nie jest niezbędne przekazanie operatorowi spisu wyborców w danej gminie ani nawet danych konkretnej osoby, ponieważ dane te zawarte są w adresie przesyłki nadawanej przez urzędnika wyborczego i są przetwarzane przez operatora na zasadach ogólnych, jak w przypadku innych przesyłek pocztowych. Tym bardziej zatem nie ma komu przekazać danych adresowych osób uprawnionych do głosowania korespondencyjnego, które złożyły stosowne oświadczenia. Nie upłynął jeszcze zresztą termin do składania oświadczeń o zamiarze skorzystania z uprawnienia do głosowania korespondencyjnego. Tym samym na gruncie obowiązujących przepisów brak jest podstawy prawnej, upoważniającej operatora wyznaczonego – Poczty Polskiej – do wykonywania zadań związanych w organizacją wyborów Prezydenta RP, a tym samym brak jest podstawy prawnej do nakazania przez PKW przekazania danych osobowych zawartych w spisach wyborców przez organy gmin do operatora wyznaczonego.

W odpowiedzi na zarzuty Skarżącego, w przesłanym Sądowi Najwyższemu stanowisku PKW wyjaśniła, że zaskarżone pismo z 23 kwietnia 2020 r. miało na celu wyłącznie poinformowanie gmin o obowiązującym stanie prawnym dotyczącym udostępniania Poczcie Polskiej danych ze spisów wyborców. W piśmie tym PKW wskazała, że do rozstrzygnięć podejmowanych w tej formie należą również, stosownie do art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia, na które przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (art. 161a § 1 k.wyb.). Jednakże, wbrew twierdzeniu Skarżącego, zaskarżone pismo nie miało charakteru rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej, a tym bardziej wytycznych, dlatego też nie mogło zostać wydane w formie uchwały, o której mowa w art. 161 § 1 k.wyb. PKW podkreśliła, że kierowanie tego rodzaju informacji do innych podmiotów, w tym komisarzy wyborczych i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podpisywanie ich przez Przewodniczącego PKW w imieniu Komisji, jest od lat stosowaną i niekwestionowaną praktyką, wynikającą z zasad i trybu funkcjonowania PKW. Wobec powyższego PKW wyraziła opinię, że skarga wniesiona przez Skarżącego jest niedopuszczalna i w związku z tym wniosła o jej odrzucenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W piśmie z 23 kwietnia 2002 r., nr (...)/20, skierowanym do komisarzy wyborczych czytamy: „Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z wieloma

pytaniem, wyjaśnia, że zgodnie z art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695) operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne m.in. w celu wykonania obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane te przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane. Przepis ten upoważnia operatora publicznego do żądania wydania danych ze spisu wyborców. Jednakże w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej podstawą do wydania danych ze spisu wyborców przez gminę może być wyłącznie wniosek podpisany podpisem elektronicznym przez osobę upoważnioną do reprezentowania operatora wyznaczonego. Do wniosku powinna być dołączona kopia rozstrzygnięcia organu administracji rządowej o nałożeniu na operatora wyznaczonego obowiązku, z którym wiąże się konieczność pozyskania danych ze spisu wyborców.” Nadto PKW zwróciła się do komisarzy wyborczych o pilne przekazanie powyższych wyjaśnień wójtom, burmistrzom i prezydentom miast.

Wbrew twierdzeniom Skarżącego ww. pismo nie zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa, w szczególności art. 161 § 1 k.wyb. w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Do zadań PKW w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów należy m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców (art. 160 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb.). W zakresie swoich ustawowych uprawnień, w szczególności w przypadkach określonych w art. 161 § 1 i 2 k.wyb, PKW podejmuje uchwały (art. 161 § 3 k.wyb.).

W myśl art. 161 § 1 k.wyb. PKW wydaje 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. Wytyczne dla komisarzy wyborczych stanowią środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych i mają na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. Przyznanie PKW kompetencji do wydawania wiążących wytycznych jest podkreśleniem samodzielności i uniezależnienia organów wyborczych przede wszystkim od władzy wykonawczej. Moc wiążąca wytycznych została potwierdzona w art. 161 § 2 k.wyb., czyniąc z nich kryterium oceny legalności uchwał organów wyborczych niższego stopnia. Do organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak również dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych PKW kieruje natomiast wyjaśnienia. Są to akty wykładni prawa i nie mają charakteru wiążącego (zob. A. Kisielewicz, J. Zbieranek. *Art. 161, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer 2018). Wytyczne i wyjaśnienia, o których mowa powyżej, PKW może podejmować z urzędu, w ramach przyznanych jej kompetencji do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 160 § 1 pkt 1 k.wyb.). Zgodnie natomiast z § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. 2011, Nr 26, poz. 286, ze zm., dalej: Regulamin PKW) Komisja, sprawując nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego wydaje wytyczne i wyjaśnienia oraz informacje o przepisach prawa. Przepis ten wprowadza trzeci instrument nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, nie uregulowany w k.wyb. Informacja o przepisach prawa stanowi zatem dodatkowy instrument nadzoru, który może być wykorzystywany przez PKW obok wytycznych i wyjaśnień.

Przy czym w odróżnieniu od wytycznych i wyjaśnień, które zgodnie z art. 161 § 3 k.wyb. wymagają formy uchwały i podlegają zaskarżeniu, takiego wymogu formalnego nie przewidziano dla informacji PKW. Informacja o przepisach, jako instrument pozaustawowy i co do istoty niemający samoistnej wartości merytorycznej (zakres rzeczonych informacji o przepisach prawa to, jak sama nazwa wskazuje przedstawienie, zestawienie czy przypomnienie przepisów) z oczywistych względów mają charakter zdeformalizowany. Wydawanie ich w formie

uchwały stanowiłoby zasadniczo powielanie treści przepisów prawa wyborczego w uchwale. Stąd też z naturalnych względów forma przewidziana dla informacji tego typu nie jest formą uchwały. Forma uchwały zarezerwowana jest dla tego typu instrumentów PKW, które mają przynajmniej w ograniczonym zakresie samodzielną wartość normatywną, jako przepisy *sui generis*, choćby wyrażającą się poprzez dokonanie wiążącej wykładni dla adresatów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 października 2000 r. III SW 74/00). Wyraźnie odróżnia to informację, która takiej samodzielnej wartości normatywnej nie posiada, od wytycznych i wyjaśnień.

Z treści zaskarżonego pisma wynika jednoznacznie, że skierowane jest ono do komisarzy wyborczych w trybie odpowiedzi na liczne pytania kierowane do PKW w związku z wejściem w życie specustawy.

Należy również przypomnieć, że fakt podpisania dokumentu przez przewodniczącego PKW nie przesądza *a priori* o jego kwalifikacji jako uchwały lub o odmowie kwalifikacji jako uchwały. Regulamin PKW przewiduje bowiem odmienne wymogi formalne w zakresie składania podpisów na wydawanych przez PKW instrumentach, odzwierciedlających dokonane przez PKW czynności, w zależności od ich materii.

Zgodnie bowiem z § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu PKW pracami Komisji kieruje jej przewodniczący, który w szczególności: podpisuje w imieniu Komisji uchwały, obwieszczenia i komunikaty urzędowe, a także wnioski oraz wyjaśnienia Komisji, zaświadczenia o wyborze posłów i senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego, akty powołania komisarzy wyborczych, a także inne pisma wychodzące na zewnątrz, z zastrzeżeniem spraw wymienionych w § 16. Do spraw wymagających podpisu wszystkich osób uczestniczących w posiedzeniu Komisji w sprawach dotyczących wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej należą: protokoły rejestracji kandydatów, uchwały o odmowie rejestracji kandydatów, uchwała w sprawie sporządzenia listy kandydatów i uchwała o skreśleniu kandydata z listy kandydatów, protokół głosowania, uchwała o wyniku wyborów oraz obwieszczenie o wynikach głosowania i wyniku wyborów, sprawozdanie z wyborów, uchwały w sprawie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdań wyborczych komitetów wyborczych (§ 16 pkt 2 ppkt a, b, c i d Regulaminu PKW).

Tym samym Sąd Najwyższy uznał, że pismo Przewodniczącego nr (...)/20 z 23 kwietnia 2020 r. nie jest uchwałą PKW, ale informacją o przepisach prawa, zatem Skarżącemu nie przysługuje prawo do wniesienia skargi, wynikające z art. 161 a §1 k.wyb.

Wobec tej konkluzji Sąd Najwyższy nie miał możliwości odnieść się do zarzutów merytorycznych i na podstawie art. 161 a § 3 k.wyb. w zw. z art. 13 § 2 i art. 398⁶ § 3 k.p.c. orzekł jak w sentencji postanowienia.