

POSTANOWIENIE

Dnia 28 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie ze skargi P. H. - osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia 25 września 2023 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. , z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 września 2023 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) uchwałą nr [...] z dnia 25 września 2023 r. oddaliła odwołanie Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców (dalej: „skarżący” lub „Komitet”) od uchwały nr [...] Okręgowej Komisji Wyborczej w W. (dalej: „OKW w W.”) z dnia 21 września 2023 r. w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. W uzasadnieniu uchwały PKW wskazała, że uchwałą nr [...] OKW w W. odmówiła rejestracji listy kandydatów na posłów zgłoszonej w okręgu

wyborczym nr [...] przez skarżącego, z powodu niezyskania wymaganego poparcia wyborców i niespełnienia warunku, o którym mowa w art. 210 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 r., poz. 1277 ze zm., dalej: „k.wyb.”). Komitet złożył odwołanie od powyższej uchwały OKW w W., w którym wniósł o uchylenie wskazanej uchwały i rejestrację listy, jak również zarzucił jej przedwczesność.

PKW stwierdziła, że wobec braku zarejestrowania listy kandydatów Komitetu w co najmniej 21 okręgach wyborczych, OKW w W. słusznie odmówiła rejestracji listy kandydatów na posłów Komitetu w okręgu wyborczym nr [...]. W piśmie z 21 września 2023 r. ([...]) skierowanym do okręgowych komisji wyborczych, PKW wskazała, że Komitet w 17 okręgach wyborczych ma zarejestrowane listy kandydatów na posłów spełniające warunek, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb. Co więcej, podniesiono, że niezależnie od ewentualnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w sprawie skarg, Komitet nie spełni warunku określonego w art. 210 § 2 k.wyb. Zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb. (niepoparte podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym), uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem wymogów określonych w § 1 zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych, tj. co najmniej w 21 okręgach wyborczych. Jak wskazano wyżej, Komitet z zachowaniem wymogów określonych w art. 210 § 1 k.wyb. zarejestrował jedynie 17 list, a kolejne listy kandydatów, które w wyniku rozstrzygnięć PKW lub Sądu Najwyższego mogą zostać jeszcze zarejestrowane, nie zostały zgłoszone z zachowaniem wskazanego wyżej wymogu.

Pismem z 27 września 2023 r. Komitet złożył odwołanie od powyższej uchwały PKW, zaskarżając ją w całości. Skarżący zarzucił:

1. naruszenie art. 160 § 4 k.wyb. w zw. z art. 218 § 3 k.wyb. w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 16 pkt 1 lit. b załącznika do uchwały PKW z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. nr 26 ze zm.), poprzez ich niezastosowanie, skutkujące podaniem do publicznej wiadomości treści pozornej uchwały PKW (zawierającej zaskarżone pozornie postanowienie), która nie została podpisana przez członków PKW i nie może

funkcjonować w obrocie prawnym jako ważne i skuteczne orzeczenie PKW, albowiem plik tekstowy podany do publicznej wiadomości na stronie internetowej PKW stanowić może w najlepszym wypadku jedynie projekt uchwały, która w znaczeniu prawnym jest uchwałą *non est*, podobnie jak postanowienie w niej zawarte. Zaskarżone postanowienie nie może funkcjonować w obrocie prawnym. Mając na uwadze, że termin zaskarżenia postanowienia wydanego w formie uchwały biegnie, zgodnie z art. 218 § 3 k.wyb. – od dnia jego podania do publicznej wiadomości, a skoro zaskarżone postanowienie nigdy nie zostało podpisane i nigdy nie istniało – nie może być uznane za ważny, skuteczny i wiążący dla skarżącego przejaw działalności PKW;

2. naruszenie art. 210 § 1 k.wyb. w zw. z art. 210 § 2 k.wyb., poprzez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że Komitet składając oświadczenie o zgłoszeniu listy kandydatów bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców (na podstawie art. 210 § 2 k.wyb.) dokonał skutecznego i ważnego zgłoszenia listy kandydatów w danym okręgu w sytuacji, gdy w tym samym okręgu wyborczym Komitet złożył uprzednio listy kandydatów popierając to zgłoszenie podpisami poparcia (w trybie art. 210 § 1 k.wyb.). Stosując prawidłową wykładnię wskazanych przepisów, zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w orzeczeniach Sądu Najwyższego – w takiej konfiguracji chronologicznej i faktycznej złożenie dwóch list w oparciu o różną podstawę prawną (art. 210 § 1 k.wyb. – z podpisami oraz art. 210 § 2 k.wyb. – bez podpisów), powinno prowadzić do stwierdzenia bezskuteczności zgłoszenia listy kandydatów w trybie art. 210 § 2 k.wyb. Kodeks wyborczy kreuje dwa alternatywne tryby zgłoszenia i nie przewiduje, aby zgłoszenie listy kandydatów w oparciu o oświadczenie art. 210 § 2 k.wyb. mogło być złożone pod warunkiem stwierdzenia braku przedłożenia przez Komitet 5000 prawidłowych podpisów poparcia. Wydając zaskarżone postanowienie PKW nie dość wnikliwie rozważyła bezwzględną wadliwość postanowienia OKW w tym zakresie, pomimo że podstawę odmowy rejestracji listy kandydatów przez OKW stanowi wyraźnie przepis art. 210 § 2 k.wyb. i niespełnienie określonego w nim wymogu, gdyby natomiast PKW

prawidłowo uznała bezskuteczność tego oświadczenia i wynikającą z tego wadliwość postanowienia OKW – powinna uwzględnić zarzuty wniesionego odwołania oraz sformułowany w oparciu o te zarzuty jedyny dopuszczalny wniosek, stanowiący powielenie treści przepisu art. 218 § 4 k.wyb.;

3. naruszenie art. 160 § 4 k.wyb. w zw. z § 8, § 10 ust. 3 w zw. z § 11 lit. d Załącznika nr 1 do uchwały PKW z dnia 28 sierpnia 2023 r. – Regulamin Okręgowych Komisji Wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowego zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., poprzez brak dokonania przez PKW oceny skuteczności podjęcia przez PKW uchwały zawierającej zaskarżone odwołaniem postanowienie, w sytuacji, gdy pod uchwałą znajdują się jedynie podpisy poszczególnych członków OKW, które nie pozwalają w sposób pewny dla obywatela stwierdzić, którzy z członków OKW zagłosowali za podjęciem stosownej uchwały (głosowanie jest jawne), a którzy z nich byli podjęciu tej uchwały przeciwni. W związku z faktem, że do publicznej wiadomości wraz z tekstem uchwały OKW nie podano protokołu, z którego wynikał przebieg jawnego głosowania nad uchwałą, brak jest podstaw do stwierdzenia skuteczności jej podjęcia. Nieopublikowanie przez OKW protokołu głosowania, wykazującego rozkład głosów poszczególnych członków, którzy złożyli podpisy pod uchwałą godzi bezpośrednio w zasadę, że głosowania OKW są jawne, a w konsekwencji prowadzi do utajnienia stanowisk poszczególnych głosujących w przedmiocie zasadności zapadłego postanowienia;
4. naruszenie art. 218 § 4 k.wyb., poprzez jego niezastosowanie przez PKW w sytuacji, gdy przepis ten znajduje bezwzględne zastosowanie, wobec oczywistej zasadności odwołania Komitetu od postanowienia zawartego w uchwale OKW odmawiającej skarżącemu rejestracji listy w oparciu o oświadczenia z art. 210 § 2 k.wyb. w momencie, w którym wedle powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz zgodnie z wykładnią przepisów art. 210 § 1 k.wyb. w zw. z art. 210 § 2 k.wyb. poczynioną przez Sąd Najwyższy – oświadczenie to, jako zależne od spełnienia niedopuszczalnego warunku powinno zostać uznane za bezskuteczne. Po

uwzględnieniu powyższego, mając na uwadze przede wszystkim gwarancje wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, OKW powinna skrupulatnie i zgodnie z przepisami prawa, przeprowadzić postępowanie wyjaśniające wskazane w art. 217 § 2 k.wyb. i dochowując należytej staranności wszelkimi dozwolonymi prawem sposobami zweryfikować skuteczność zgłoszenia listy kandydatów złożonego wraz z podpisami poparcia złożonymi przez wyborców. W sytuacji, w której OKW nie uwzględniła bezskuteczności oświadczenia Komitetu złożonego w oparciu o art. 210 § 2 k.wyb., nadto wobec bezprawnego przeprowadzenia przez OKW postępowania wyjaśniającego w przedmiocie autentyczności i zgodności ze stanem faktycznym danych zamieszczonych na przedłożonych listach poparcia wyłącznie w oparciu o Centralny Rejestr Wyborców – PKW powinna uwzględnić odwołanie Komitetu w całości oraz stosując jedyny przepis Kodeksu wyborczego traktujący o kompetencjach orzeczniczych PKW w przypadku uwzględnienia odwołania – uznać odwołanie za zasadne i zobowiązać OKW do zarejestrowania listy kandydatów w danym okręgu.

W oparciu o powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uznanie jego skargi za zasadną w całości i zobowiązanie OKW w W. do zarejestrowania listy kandydatów Komitetu w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na oddalenie.

W pierwszej kolejności za niezasadny należy uznać zarzut związany z pozornością uchwały PKW, z uwagi na brak podpisów zamieszczonych pod zaskarżoną uchwałą, podaną do wiadomości publicznej na stronie internetowej PKW. Zarówno w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazuje się, że dla bytu prawnego postanowienia wydanego przez organ kolegialny, konieczne jest, aby co najmniej jeden egzemplarz postanowienia zaopatrzony był w wymagane podpisy, natomiast od okoliczności konkretnej sprawy zależy, czy skuteczne będzie

pozostawienie oryginału w aktach sprawy, czy też taki oryginalny egzemplarz postanowienia będzie doręczony stronie (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lutego 2015 r., II OSK 1799/13; postanowienia Sądu Najwyższego z 25 września 2023 r.: I NSW 46/23 i I NSW 47/23).

Odnosząc w tym miejscu należy, że w aktach sprawy znajduje się poświadczona za zgodność z oryginałem kopia zaskarżonej uchwały, na której znajdują się prawidłowo złożone podpisy członków PKW. Samo opublikowanie treści uchwały w wersji niezawierającej podpisów nie pozbawia jej zatem mocy prawnej. Należy mieć bowiem na względzie szczególny charakter procedur uregulowanych w Kodeksie wyborczym.

Niezależnie od powyższego, należy odróżnić podjęcie uchwały (jej uchwalenie) od jej podpisania, które następuje zawsze po jej uchwaleniu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 listopada 2011 r., II GSK 1137/10 wskazał, że czynność podpisania uchwały następuje zawsze po uchwaleniu uchwały. Zatem uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały. Przyjęte projekty stają się uchwałami po przeprowadzeniu głosowania oraz ogłoszeniu wyników, o ile oczywiście w trakcie głosowania „za” opowiedziała się odpowiednia ilość członków organu stanowiącego. Decyzja administracyjna, która wydana jest w postaci uchwały podejmowanej przez organ kolegialny, stanowi wyraz woli przejawianej przez zespół osób fizycznych pełniących na podstawie określonych procedur prawnych funkcję posiadaczy tych praw i obowiązków, które ustawa przypisuje organowi kolegialnemu. Uchwałę - decyzję należy uznać za podjętą z chwilą wyrażenia woli przez organ kolegialny w sposób prawem określony, tzn. najczęściej w drodze głosowania (tajnego lub jawnego) zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów obecnych członków danego organu przy zachowaniu minimalnej, a koniecznej dla możliwości podejmowania uchwał liczby uczestniczących osób (*quorum*) (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 maja 2006 r., I OSK 111/06).

Wobec powyższego uznać należy, że zaskarżona uchwała została podjęta i uzyskała byt prawny już w chwili jej przegłosowania przez PKW. Samo opublikowanie nie przesądza o jej istnieniu. Przyjąć bowiem należy, że opublikowanie uchwały na stronie internetowej PKW ma znaczenie

jedynie dla ustalenia terminu na wniesienie przez uprawniony podmiot środka odwoławczego – nie jej ważności (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 września 2023 r., I NSW 46/23).

Dodać należy, że PKW wskazała, iż zgodnie z wymogami art. 218 § 2 k.wyb. uchwała (podpisana przez wszystkich członków PKW obecnych przy jej podjęciu) została wysłana na adres wnoszącego odwołanie.

Biorąc pod uwagę powyższe, za całkowicie bezpodstawny uznać należy zarzut związany z brakiem możliwości ustalenia, którzy członkowie OKW w W. głosowali za podjęciem wskazanej uchwały, a którzy byli przeciwni. Dla ważności uchwały nie jest bowiem wymagane wskazanie sposobu głosowania poszczególnych członków organu kolegialnego, jakim jest okręgowa komisja wyborcza – pod warunkiem zachowania wymaganego kworum. Zgodnie z § 11 pkt 1 lit. d uchwały PKW nr [...] z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie regulaminów okręgowych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz referendum ogólnokrajowego zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (M.P. poz. 980), wszyscy członkowie komisji obecni na posiedzeniu podpisują uchwały podjęte w sprawach odmowy rejestracji kandydata na posła lub kandydata na senatora z powodu nieuzyskania ustawowo wymaganego poparcia wyborców (art. 216 § 2, art. 217 § 2 k.wyb.). Przyjąć należy domniemanie ważności podjętej uchwały. Hipotetyczne, niczym nieuzasadnione przypuszczenie, że mogło dojść do naruszeń skutkujących jej nieważnością, uznać trzeba za chybione. Co więcej, jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 września 2023 r. (I NSW 46/23) – „przedmiotem kontroli odwoławczej dokonywanej przez Sąd Najwyższy w ramach postępowania skargowego, o którym mowa w art. 218 § 3 Kodeksu, jest uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, a więc ta decyzja, która jest konsekwencją odwołania od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej. Fakt ten ma istotne znaczenie dla określenia granic skargi i zakresu zarzutów, które mogą być obecnie rozpatrywane. Sąd Najwyższy w postępowaniu skargowym toczącym się w trybie art. 218 § 3 Kodeksu ocenia więc prawidłowość postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej wydanego w następstwie odwołania od decyzji komisji wyborczej pierwszego stopnia”.

Zgodnie z art. 210 k.wyb., lista kandydatów na posłów powinna być poparta, w sposób, o którym mowa w art. 209 § 2 i 3 k.wyb., podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (§ 1). Komitet wyborczy, który z zachowaniem wymogów określonych w art. 210 § 1 k.wyb., zgłosił listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, uprawniony jest do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. Zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu, o którym mowa w § 1 uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem wymogów określonych w § 1 zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych (§ 2). Biorąc pod uwagę literalne brzmienie powyższych przepisów, przyjąć należy, że wyjątkiem wobec zgłaszania list kandydatów na posłów przez komitety wyborcze z zachowania wymogu uzyskania poparcia co najmniej 5000 wyborców, jest zarejestrowanie list kandydatów w przynajmniej połowie okręgów wyborczych (tj. w min. 21 okręgach). Zastosowanie przepisu art. 210 § 2 k.wyb. ma charakter subsydiarny – może on znaleźć zastosowanie dopiero w sytuacji, gdy nie znajduje zastosowania tryb, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 września 2023 r. (I NSW 21/23) jednoznacznie wskazał, że jeśli listy kandydatów nie zostaną zarejestrowane w co najmniej 21 okręgach wyborczych, zgłoszenie dalszych list bez poparcia podpisami wyborców nie może zostać uznane za dokonane skutecznie i w konsekwencji nie będą one zarejestrowane. W sytuacji, gdy skarżący zgłosił listę kandydatów i dołączył do niej wykaz podpisów, okręgowa komisja wyborcza jest zobowiązana podjąć decyzję w kwestii złożonego zgłoszenia. Jeżeli nie uzyskało ono poparcia 5000 podpisów wyborców, koniecznym jest odmówienie rejestracji listy kandydatów. Żaden z przepisów obowiązującego prawa nie zobowiązuje okręgowych komisji wyborczych do zwlekania z podjęciem decyzji w przedmiocie zgłoszenia, do czasu uzyskania przez komitet poparcia w innych okręgach. Sytuacja, w której okręgowe komisje oczekiwałyby na swoje decyzje, doprowadzić mogłaby bowiem do niepodjęcia decyzji w ogóle albo po terminie. Zasadą jest, że komitet wyborczy powinien najpierw zarejestrować 21 list kandydatów, a rejestrując kolejne może dopiero powołać się na przywilej z art. 210 § 2 k.wyb.

W niniejszej sprawie, w dniu wydania uchwały nr [...] przez OKW w W., możliwość taka nie istniała, gdyż zakończyły się już postępowania odwoławcze i skargowe dotyczące odmowy zarejestrowania list przez okręgowe komisje wyborcze zgłoszenia kandydatów Komitetu na podstawie art. 210 § 1 k.wyb. Komitet skutecznie zarejestrował listy kandydatów na posłów jedynie w 17 okręgach wyborczych, a w czterech dalszych okręgach dokonał zgłoszenia list kandydatów na posłów na podstawie oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb. W taki stanie faktycznym i prawnym, brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że było dopuszczalne zarejestrowanie listy wyborczej w trybie art. 210 § 2 k.wyb. W konsekwencji, wbrew twierdzeniom skarżącego, nie było zatem podstaw do zarejestrowania przez PKW listy kandydatów na posłów w trybie art. 218 § 4 k.wyb.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[ms]

[ał]