

POSTANOWIENIE

Dnia 25 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

SSN Ewa Stefańska

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (...) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 25 października 2018 r.,

postanawia:

- 1. odrzucić skargę,**
- 2. ustalić, że każdy z uczestników ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie.**

UZASADNIENIE

Pełnomocnik Komitetu Wyborczego (...) w dniu 18 października 2018 r. wniósł skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., zaskarżając ją w całości.

Zarzucił naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego poprzez:

1. pominięcie przepisów dotyczących odwoływania członków i Przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych;

2. art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego poprzez jego błędną wykładnię i rozszerzenie możliwości identyfikacji i możliwości głosowania wyborcy legitymującego się za pomocą nieważnego „dokumentu”, podczas gdy przepis art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego nie reguluje możliwości posługiwania się „nieważnym dokumentem”;

3. art. 52 § 2 Kodeksu wyborczego poprzez jego błędną wykładnię i umożliwienie Obwodowej Komisji Wyborczej niewydania wyborcy kart do głosowania właściwej dla przeprowadzanych wyborów;

4. art. 160 i 161 Kodeksu wyborczego poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak, by zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przez możliwością fałszerstw.

Ze względu na powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej uchwały z dnia 17 września 2018 r. w całości; ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia powyższego wniosku wniósł o:

2. zmianę zaskarżonej uchwały z dnia 17 września 2018 r. poprzez uzupełnienie jej o:

a) wskazanie zasad i trybu odwoływania członków oraz przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych oraz wskazanie czy, i jeżeli tak to jakie środki odwoławcze przysługują od decyzji w przedmiocie odwołania,

b) doprecyzowanie w Rozdziale I pkt 19 oraz pkt 25 uchwały zapisów, poprzez wskazanie, że dziennikarze nie są uprawnieni do przebywania w lokalu wyborczym po zakończeniu głosowania,

c) doprecyzowanie Rozdziału II Uchwały poprzez wskazanie, w jaki sposób operator informatyczny ma się wylegitymować komisji, jakie są prawa i obowiązki operatora, jakim sprzętem powinien posługiwać się operator oraz wskazanie, że jedynym miejscem instalacji i uruchomienia pomocniczego systemu informatycznego może być tylko lokal wyborczy; należy także doprecyzować uchwałę poprzez wskazanie lokalu wyborczego, jako jedynego pomieszczenia, w którym wolno przebywać operatorowi podczas wykonywania przez niego czynności przewidzianych w Kodeksie Wyborczym; czynności operatora mogą być

dokonywane jedynie w obecności Obwodowej Komisji Wyborczej,

d) uzupełnienie uchwały poprzez wskazanie, w jaki sposób Obwodowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest dokonać odbioru kart do głosowania tak, by karty te były prawidłowo przeliczone i po przeliczeniu prawidłowo zabezpieczone; należy w uchwale w ogóle wskazać metodę zabezpieczania każdej rzeczy, która wymaga zabezpieczenia a nie „przechowywania” (zabezpieczenia poprzez zabezpieczające opakowanie, owinięcie taśmami zabezpieczającymi, opieczętowanie w taki sposób, by część odcisniętej pieczęci była na taśmie a część na opakowaniu, złożenie podpisów przez obecnych członków Obwodowej Komisji Wyborczej w taki sposób, by część podpisu była na opakowaniu a część na taśmie),

e) uzupełnienie rozdziału II uchwały poprzez nakazanie, aby wszystkie karty do głosowania, listy wyborcze, pieczęcie, zapasowe urny związane z wyborami i głosowaniem po otwarciu lokalu wyborczego były przeniesione do lokalu wyborczego i przechowywane już tylko w lokalu wyborczym pod nadzorem członków Obwodowych Komisji Wyborczych,

f) doprecyzowanie rozdziału III uchwały poprzez zamieszczenie dodatkowej instrukcji zobowiązującej członków Obwodowych Komisji Wyborczych do sprawdzenia, czy zabezpieczenia poprzedzające dzień wyborów nie zostały naruszone (zabezpieczenia pomieszczenia, w którym pozostawiono na noc wszelkie materiały komisji, sprawdzenie zabezpieczeń opakowanych kart do głosowania, pieczęci, list wyborców, urn). Uzupełnienie uchwały poprzez nakazanie powtórnego przeliczenia kart wyborczych po ich rozpakowaniu. Instrukcja powinna zawierać informację nie tylko jak komisja ma rano dokonać oględzin tych zabezpieczeń ale jakie powinna podjąć natychmiastowe działania, gdy stwierdzi naruszenie zabezpieczeń lub na przykład brak jakiejś ilości kart wyborczych,

g) uchylenie punktu 38 uchwały, w którym Państwowa Komisja Wyborcza rozszerzyła możliwość identyfikacji i możliwość głosowania wyborcy przedstawiającemu się za pomocą nieważnego „dokumentu”,

h) uchylenie punktu 41 uchwały, wprowadzającego możliwość wydania wyborcy „niekompletnych” kart wyborczych,

i) uzupełnienie uchwały poprzez zawarcie obowiązku, że w przypadku

gdy wyborca posługujący się jakimkolwiek zaświadczeniem i dokumentem umożliwiającym dopisywanie go do spisu wyborców zobowiązany był do załączenia zaświadczenia lub dokumentu (oryginał lub kopię z oryginału wykonaną w OKW) do spisu wyborców, do którego został dopisany,

j) uzupełnienie punktu 56 uchwały poprzez dodanie zapisu, że w przypadku konieczności wymiany urny do głosowania na nową (na przykład ze względu na jej przepełnienie głosami) Przewodniczący lub jego zastępca ma obowiązek na pół godziny przed tą czynnością zawiadomić o tej okoliczności pozostałych członków Obwodowej Komisji Wyborczej aktualnie przebywających poza lokalem wyborczym tak, by dać im możliwość przybycia na miejsce w celu skontrolowania czynności zainstalowania i zabezpieczającego opieczętownia nowej urny,

k) uzupełnienie punktu 20 uchwały poprzez doprecyzowanie, iż godło RP w lokalu wyborczym musi być umieszczone w godnym miejscu oraz samo godło nie może być zniszczone, brudne lub mieć na sobie jakiegokolwiek ślady uwłaczające powadze godła; to samo powinno dotyczyć użycia w lokalu barw narodowych, jeśli takowe będą eksponowane,

l) uzupełnienie punktu 32 uchwały poprzez wskazanie trybu, w jakim członkowie Obwodowej Komisji Wyborczej zobowiązani są sprawdzać wiarygodność spisu wyborców, który w gminach musi być gotowy już na 21 dni przed wyborami (art. 26 § 11 Kodeksu wyborczego) i z którym to spisem oraz jego uzupełnieniami (listami dodatkowymi) członkowie Obwodowych Komisji Wyborczych powinni się zapoznawać w takim czasie, by sprawdzenie spisu wyborców było faktyczne, a nie pozorowane w ostatnim dniu przed wyborami; dane ze spisu wyborców w postaci spisu wyborców dostarczonych przez gminę w ostatnim dniu przed wyborami Przewodniczącemu Obwodowej Komisji Wyborczej powinny być także porównane przez Obwodową Komisję Wyborczą ze stanem faktycznym oraz skontrolowane w trybie wyraźnie wskazanym w uchwale; uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej należy uzupełnić o sformułowanie, że Przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej, który zobowiązany jest niezwłocznie udostępnić ten spis pozostałym członkom Obwodowej Komisji Wyborczej celem wspólnego sprawdzenia tego spisu i jego zabezpieczenia na

dzień wyborów,

m) doprecyzowanie rozdziału II uchwały poprzez nakazanie zabezpieczenia i dwukrotnego (dwukrotnie potwierdzającego zgodność ustalonej ilości) przeliczenia kart do głosowania, nakazanie zabezpieczenia pieczęci Obwodowym Komisjom Wyborczym),

n) należy skreślić zapis dopuszczający do tego, by czynności w przeddzień wyborów lub jakiejkolwiek inne czynności Obwodowej Komisji Wyborczej były dokonywane w $\frac{1}{2}$ składu Obwodowej Komisji Wyborczej, a więc niezgodnie z zapisem o tym, że Obwodowa Komisja Wyborcza musi pracować minimum w składzie $\frac{2}{3}$ członków, w tym w obecności Przewodniczącego lub jego zastępcy,

o) doprecyzowanie rozdziału IV i wezwanie PKW do szczegółowego określenia w uchwale, jakie są dopuszczalne, wiarygodne (a nie prawdopodobne) metody udokumentowania przez wyborcę, iż zamieszkuje on dany obwód wyborczy i można taką osobę dopisać do listy wyborców (pkt 39) mając pełną gwarancję, że dana osoba nie „udowadniała” w podobny sposób swego stałego zamieszkiwania w innych jeszcze obwodach wyborczych; obowiązkiem PKW jest instytucjonalne wskazanie Przewodniczącym OKW konieczności zgłaszania wyżej i na bieżąco podczas wyborów takich osób, które zostały dopisane do spisów wyborczych, obowiązkiem PKW jest wskazanie instytucjonalnego miejsca, pod które takie zgłoszenie musiałoby być dokonywane tak, by dawało to możliwość weryfikowania w skali kraju przez inne OKW takiej osoby, która została już dopisana w innym obwodzie; wszystko po to, by uniknąć groźby wielokrotnego oddawania głosu przez taką nieuczciwą osobę, która wiedząc iż nie prowadzi się takiej weryfikacji, w wielu miejscach może głosować domagając się tego prawa na podstawie twierdzeń o stałym zamieszkiwaniu danego obwodu,

p) w uchwale, w miejscu w którym pada informacja, kto ma prawo udzielać informacji o tym, jak należy głosować, by oddany głos był ważny należy wezwać PKW o uzupełnienie uchwały poprzez wyraźne wskazanie, kiedy oddany głos jest ważny, a kiedy nie. A z powodu dotychczasowej szerzonej dezinformacji należy koniecznie wyjaśnić, że ważnie oddanym głosem będzie taki głos, gdzie nastąpi zamazywanie kratki z oddanym już w tej kratce głosem i postawionym

krzyżykiem w innym miejscu karty wyborczej,

q) w uchwale, w której mowa o konieczności umieszczenia w lokalu wyborczym instrukcji o sposobie ważnego oddawania głosu należy nakazać PKW uwzględnienie konieczności podawania do publicznej wiadomości informacji na temat „zamazywania krzyżyka”;

3. zasądzenie od Uczestnika na rzecz Skarżącego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o:

1. odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, ewentualnie zaś w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku o:

2. oddalenie skargi jako niezasadnej;

3. zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika postępowania kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu ze względu na wniesienie jej po terminie (art. 161a § 3 Kodeksu wyborczego /dalej – k.w./ w zw. z art. 370 k.p.c., art. 373 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.).

Zgodnie z treścią art. 161a § 1 k.w. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały. Nie ulega wątpliwości, zważywszy na dołączone przez skarżącego dokumenty, że skarga została wniesiona przez uprawniony organ, zaś jej przedmiotem jest uchwała, o której mowa w art. 161 § 1 k.w. Wprost bowiem z treści zaskarżonej uchwały wynika, iż uchwałę tę stanowią Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczące zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r.

Jak wynika jednak z treści przywołanego przepisu, skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały i słusznie pełnomocnik uczestnika postępowania podniósł, iż termin ten nie został przez skarżącego dochowany.

Trzeba wskazać, że Kodeks wyborczy ani w art. 161, ani w jakiegokolwiek innej jednostce nie określa ogólnych zasad ogłaszania uchwał wydanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Ustalenia tych zasad należy zatem dokonać przy uwzględnieniu zarówno przepisów szczególnych Kodeksu wyborczego, jak i regulacji zawartych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523). Według art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, jednak ustęp 2 tej jednostki wskazuje, że odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących.

Co do charakteru wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych określonych w zaskarżonej uchwale należy odnotować, iż Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 października 2000 r., III SW 74/00 (OSNAPiUS 2001 nr 3, poz. 96), na gruncie wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej wydanych na podstawie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdził, iż stanowią one *sui generis* przepisy wykonawcze do tej ustawy. Stanowisko to jest trafne, także na gruncie uchwał wydawanych na podstawie art. 161 § 1 k.w. Adresatem wytycznych, o których mowa w tym przepisie są komisarze wyborczy, urzędnicy wyborczy i komisje wyborcze niższego stopnia, a same wytyczne wydawane są dla realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów, w szczególności dla zapewnienia nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 160 § 1 pkt 1 k.w.). Treść zakwestionowanych przez skarżącego wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. także nie pozostawia wątpliwości co do ich normatywnego charakteru, skoro określają one np. skład komisji wyborczych wykonujących swoje zadania (Rozdział III, punkt 23), obowiązki przewodniczącego komisji wyborczych oraz jej członków (np. Rozdział III, punkt 26-28, Rozdział IV punkt 30-32, 34), wymogi protokołu z przekazania dokumentów i materiałów (Rozdział III, punkt 28) – dotyczą zatem zagadnień określających sposób postępowania adresatów zawartych w tych wytycznych norm w czasie procesu wyborów samorządowych, a więc wskazują jak mają zachowywać się adresaci wytycznych w sytuacjach w nich określonych. Powyższe elementy prowadzą do wniosku, że poszczególne jednostki redakcyjne Wytycznych

Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. zawierają zarówno hipotezy, jak i dyspozycje. Zważywszy na fakt, że jednostki te zostały utworzone według określonej systematyki, realizującej cele decyzji wydającego je organu, istotne z punktu widzenia zdarzenia, którego mają dotyczyć, a więc wyborów samorządowych zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ich normatywny charakter nie powinien nasuwać zastrzeżeń.

Nie ulega zarazem kwestii, że Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych z dnia 17 września 2018 r., zważywszy na ściśle określonych adresatów w tytule załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z tego dnia, nie mają charakteru aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Pomimo zatem obowiązku ogłoszenia w dzienniku urzędowym, jaki wynika z treści art. 1 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, możliwe było ustawowe wyłączenie obowiązku ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Zważyć jednocześnie należy, iż sposób wyłączenia obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących nie został określony wyraźnie w ustawie z 20 lipca 2000 r., ani w rozważanym akcie prawnym, tj. Kodeksie wyborczym, przy czym należy podkreślić, iż akty te są aktami równego rzędu. Nadto, o ile przedmiot regulacji ustawy z 20 lipca 2000 r. został wyrażony wprost w jej nazwie, nie sposób zakładać, by ustawa ta w sposób zupełny i wyłączny regulowała kwestię ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zasady takie mogą wynikać także z innych aktów prawnych, przy czym należy wymagać jedynie, by były to akty prawne rangi ustawy.

Kodeks wyborczy spełnia wymóg odpowiedniej rangi aktu prawnego, jaki może określać zasady ogłaszania przewidzianych w nim uchwał Państwowej Komisji Wyborczej i w poszczególnych przepisach przewiduje ogłoszenie konkretnych uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w dzienniku urzędowym, jakim jest Monitor Polski. Tytułem przykładów można wskazać uchwałę o nadaniu statutu Krajowemu Biuru Wyborczemu (art. 188 § 4 k.w.), ogłoszenie komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie liczby wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do

Sejmu (art. 199 § 2 k.w.), zamieszczenie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o utworzonych komitetach wyborczych (art. 207 k.w., art. 302 k.w.), ogłoszenie komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego ogłoszenie postanowienia o zarządzeniu wyborów (art. 327 § 2 k.w.). Charakter wymienionych aktów nie jest jednolity, gdyż część z nich to akty normatywne, część komunikaty. Zauważyć jednocześnie należy, że art. 10 ust. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż w Monitorze Polskim ogłasza się również (a więc prócz aktów wymienionych w ustępach 1-3) inne akty prawne, a także ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne przepisy ustawy tak stanowią. Wymienione przykładowo regulacje Kodeksu wyborczego w sposób pozytywny określają zatem, który akt prawny, ewentualnie ogłoszenie, obwieszczenie czy komunikat, podlegają ogłoszeniu w Monitorze Polskim. Przyjęcie przez ustawodawcę w zakresie ustawy Kodeks wyborczy jednolitej formuły pozytywnej co do tego, który akt podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, prowadzi do wniosku, że formuła ta odnosi się bezpośrednio do treści art. 10 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r., jak i *a contrario* do art. 2 ust. 2 tej ustawy. Oznacza to, że niewskazanie wprost w Kodeksie wyborczym określonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, jako uchwały podlegającej ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wskazuje zarazem, że ogłoszenie to zostało przez ten kodeks wyłączone. Odmienne wykładnia prowadziłyby do wniosku, o zbędności w Kodeksie wyborczym tych przepisów, które nakładają obowiązek ogłoszenia w dzienniku urzędowym tych aktów, których charakter normatywny nie podlega kwestii. Takim aktem jest np. statut Krajowego Biura Wyborczego. W braku wyraźnej normy zawartej w art. 188 § 4 k.w., a zarazem wyraźnego wyłączenia obowiązku ogłoszenia w dzienniku urzędowym, należałoby wnioskować, że statut ten podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. Wskazanie przez ustawodawcę w art. 188 § 4 k.w. statutu Krajowego Biura Wyborczego, a więc niewątpliwie aktu normatywnego, jako podlegającego ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, należy uznać za celowy zabieg ustawodawcy. Ze względów systemowych zabieg ten musi być postrzegany

jednocześnie jako skutkujący wyłączeniem na podstawie Kodeksu wyborczego obowiązku ogłaszania w dzienniku urzędowym takich aktów normatywnych, zawartych w Kodeksie wyborczym, które zarazem nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy Kodeksu wyborczego muszą być bowiem traktowane jako przepisy szczególne wobec ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przyjęcie takiej relacji pomiędzy rozważanymi aktami prawnymi uwzględnia z jednej strony zasadę niesprzeczności porządku prawnego, z drugiej zaś pozwala na konstatację, że regulacje Kodeksu wyborczego stanowiące podstawę ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w Monitorze Polskim, nie stanowią *superfluum* ustawowego.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku o trafności zarzutu uczestnika niniejszego postępowania, który podniósł, iż uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, co do których Kodeks wyborczy nie zawiera podstawy prawnej w zakresie ogłoszenia w Monitorze Polskim, w dzienniku tym nie muszą zostać ogłoszone. Wynika z tego, że ogłoszenie uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, o których mowa w art. 161 § 1 k.w., nastąpiło w tym czasie, kiedy uchwały te zostały podane do publicznej wiadomości, tj. w dniu 19 września 2018 r., z chwilą zamieszczenia ich na stronie internetowej www.pkw.gov.pl, co z kolei wynika z informacji załączonej do odpowiedzi na skargę.

Należy zwrócić uwagę, że stosownie do takiej wykładni przepisów ustawy z 20 lipca 2000 r. i Kodeksu wyborczego należy również odczytywać treść poszczególnych przepisów aktów prawnych niższego rzędu, jakimi są uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Z § 2 uchwały tego organu z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2001 r. wynika, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu. „Ogłoszenie”, o którym mowa w tym przepisie należy odnieść do takiej formy, jaka przewidziana jest w akcie prawnym rangi ustawy. Tak samo należy odczytywać § 3 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. 2011 r., poz. 286). Przepis ten stanowi, że Komisja uchwała akty

prawne w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym, ogłasza je w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i podaje do publicznej wiadomości. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że wskazany przepis rozróżnia ogłoszenie uchwały od podania jej do publicznej wiadomości, zaś za jedyną formę ogłoszenia przewiduje ogłoszenie w Monitorze Polskim. Recz jednak w tym, że stosownie do treści art. 10 ust. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. jako podstawa ogłoszenia określonego aktu w Monitorze Polskim wymagany jest przepis rangi ustawy (względnie zarządzenie Prezesa Rady Ministrów – art. 10 ust. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r.), co powoduje, że § 3 Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej nie może być uznany za taką podstawę. Ogłoszenie w Monitorze Polskim, o którym mowa w tym przepisie, nie może być uznane za jednoczesne wskazanie jednego i wiążącego sposobu ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, gdyż organ ten nie posiada określonej w ustawie kompetencji do podejmowania decyzji w przedmiocie określania dziennika urzędowego za miejsce publikacji swoich uchwał.

Oznacza to, że wymóg ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w dzienniku urzędowym przewidziany w § 2 Regulaminu tego organu realizuje się jedynie wówczas, gdy przepis rangi ustawy przewiduje obowiązek ogłoszenia takiej uchwały w tym dzienniku; w zakresie uchwał wydawanych na podstawie art. 161 § 1 k.w. przepisu takiego nie ma. Nie sposób natomiast, co już zasygnalizowano, dokonywać wykładni ustawy przez pryzmat przepisu prawa niższego rzędu, jakim jest przepis Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej.

Należy także stwierdzić, iż powyższa argumentacja pozostaje w zgodzie z wykładnią celowościową. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości kontroli uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w sposób przewidziany w art. 161a § 1 k.w. musi uwzględniać możliwość usunięcia ewentualnych wadliwości tych uchwał przed datą wyborów. Wynika to wprost z art. 161a § 2 k.w., według którego wniesienie skargi powoduje co do zasady wstrzymanie wykonania uchwały. W sytuacji, gdy skargę wniesiono w okresie krótszym niż siedem dni do dnia wyborów, wniesienie skargi nie powoduje wstrzymania wykonania uchwały, chyba że Sąd Najwyższy postanowi inaczej (art. 161a § 4 k.w.). Przywołane regulacje, nawet przy uwzględnieniu ostatnio wskazanej regulacji wyjątkowej, zakładają możliwość realnego wpływu wniesienia skargi na

uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, który może zasadniczo mieć miejsce jedynie wówczas, kiedy skarga ta zostałaby wniesiona w odpowiednim czasie, umożliwiającym z jednej strony jej uwzględnienie przez Sąd Najwyższy, z drugiej zaś wprowadzenie odpowiednich zmian w zaskarżonej uchwale przez Państwową Komisję Wyborczą. Tego rodzaju założenie może być zrealizowane jedynie przy uwzględnieniu ogłoszenia uchwały dokonanego przez Państwową Komisję Wyborczą w sposób pozwalający na zapoznanie się z jej treścią. Konieczność takiego sposobu ogłoszenia wynika również z potrzeby zakomunikowania treści uchwał jej bezpośrednim adresatom, co jest o tyle istotne, że adresaci ci mają zapewnić prawidłowość procesu wyborczego. Założenie obowiązku ogłoszenia uchwał określonych w art. 161 § 1 k.w. w Monitorze Polskim musiałoby z kolei uwzględniać fakt, iż nie został dla tego obowiązku określony żaden termin ustawowy. Domniemanie obowiązku ogłoszenia uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w dzienniku urzędowym prowadziłoby zatem do konkluzji, że ustawodawca przewidywał niemożność realizacji celów, związanych ze stworzeniem określonych norm, czego nie sposób zaakceptować.

Przyjęcie tezy o ogłoszeniu uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. w Monitorze Polskim, w realiach aktualnego brzmienia Kodeksu wyborczego, nieokreślającego terminu dla tego ogłoszenia, prowadziłoby zarazem do znacznych utrudnień praktycznych w ich rzeczywistej kontroli. Ogłoszenia takie mogłyby być przecież dokonywane nawet po wyborach, co prowadziłoby do zupełnego wypaczenia instytucji skargi z art. 161a § 1 k.w., a zarazem pozbawienia skarżących jakiegokolwiek realnego wpływu na treść uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Sam skarżący zresztą zwraca uwagę na bardzo późne opublikowanie zaskarżonej uchwały w Monitorze Polskim, względem daty uchwalenia uchwały przez Państwową Komisję Wyborczą oraz daty wyborów. Zaskarżona uchwała została bowiem ogłoszona w Monitorze Polskim z dnia 12 października 2018 r. (M.P. 2018 r., poz. 979), choć należy zauważyć, że np. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 24 września 2018 r., wydana także na podstawie art. 161 § k.w. została ogłoszona w Monitorze Polskim w dniu 18 października 2018 r. (M.P. 2018 r., poz. 1000), a więc trzy dni przed wyborami. Gdyby uznać, że termin do wniesienia skargi biegł od ogłoszenia w dzienniku

urzędowym okazałoby się, że faktycznie skarga taka na uchwałę z dnia 24 września 2018 r. mogłaby być wniesiona po wyborach, a więc z natury rzeczy nie mogłaby realizować celu, jaki musiał przyjmować ustawodawca wprowadzając tę skargę do porządku prawnego w art. 161a § 1 k.w. Nie sposób też nie zauważyć, iż manipulacja terminem do wniesienia skargi, przy uwzględnieniu braku ustawowego terminu ogłoszenia uchwał z art. 161 § 1 k.w. w Monitorze Polskim, w mogłaby prowadzić do ogłaszania ich w tym dzienniku z zasady wyborach, po to tylko by uruchomić w określonym momencie możliwość kontroli aktów określających reguły postępowania komisji wyborczej. Przyjęcie takich rozwiązań jest jednak nie do zaakceptowania z punktu widzenia celu wprowadzenia art. 161a § 1 k.w. Prawidłowe funkcjonowanie skargi na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, o których mowa w art. 161 § 1 k.w., może być zagwarantowane w aktualnym stanie prawnym jedynie przy przyjęciu jako daty ogłoszenia tych uchwał daty podaniu ich do publicznej wiadomości, a więc w realiach wyborów samorządowych przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. – daty umieszczenia na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, do której prowadzenia jest ona zobowiązana z mocy ustawy (art. 160 § 2 pkt 1 k.w.).

Mając na uwadze powyższe należało uznać, iż ogłoszenie zaskarżonej uchwały miało miejsce w dniu 19 września 2018 r., co powoduje, że do wniesienia skargi w dniu 18 października 2018 r. doszło z uchybieniem terminu przewidzianego w art. 161a § 1 k.w. Z tego względu skarga ta, jako wniesiona po terminie podlegała odrzuceniu.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania wynika z treści art. 520 § 1 k.p.c. w zw. z art. 161a § 3 k.w.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w części dyspozytywnej postanowienia.