

POSTANOWIENIE

Dnia 25 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec (przewodniczący)

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

SSN Jacek Widło

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.,

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

UZASADNIENIE

Pełnomocnik Wyborczy Komitetu Wyborczego (...) dnia 18 października 2018 r. wniósł do Sądu Najwyższego skargę w trybie art. 161a § 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.), 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.

W skardze pełnomocnik komitetu wyborczego podniósł zarzuty pominięcia w wytycznych przepisów dotyczących odwoływania członków i przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych, naruszenia art. 52 Kodeksu wyborczego przez jego błędną wykładnię i rozszerzenia możliwości identyfikacji i głosowania wyborcy legitymującego się za pomocą „nieważnego” dokumentu, podczas gdy wzmiankowany przepis nie reguluje możliwości posługiwania się „nieważnym dokumentem”. Skarżący podniósł także naruszenie art. 52 Kodeksu wyborczego przez błędną jego wykładnię i umożliwienie Obwodowej Komisji Wyborczej niewydania wyborcy karty do głosowania właściwej dla przeprowadzanych wyborów oraz naruszenia art. 160 i art. 161 Kodeksu wyborczego poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak aby zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały, ewentualnie o uzupełnienie i doprecyzowanie treści zaskarżonej uchwały z 17 września 2018 r., o elementy wymienione szczegółowo w skardze.

Na skargę tę odpowiedź w dniu 22 października 2018 r., wniosła Państwowa Komisja Wyborcza, a następnie w dniu 23 października 2018 r., złożyła uzupełnienie odpowiedzi na skargę.

W odpowiedzi tej wniosła o odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o oddalenie skargi jako niezasadnej.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że zaskarżona uchwała z 17 września 2018 r., została ogłoszona na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl w dniu 19 września 2018 r., o godz. 15.40 oraz dodatkowo ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Termin siedmiodniowy na złożenie skargi, o którym mowa w art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej powinien być liczony od daty ogłoszenia uchwały na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej. Zaskarżona uchwała nie należy do katalogu uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, które podlegają

obligatoryjnemu ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, skoro racjonalny ustawodawca wskazał na sytuacje, w których nakłada obowiązek publikacji uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (w skrócie PKW) w tymże dzienniku urzędowym. Są to przypadki wymienione w przepisach: art. 188 § 4, art. 199 § 2, art. 207, art. 302 i art. 327 § 1 Kodeksu wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu z powodu uchybienia terminu do jej wniesienia.

Zgodnie z treścią art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach określonych w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od „ogłoszenia uchwały”. W enumeratywnie wskazanych w Kodeksie Wyborczym przypadkach ustawodawca nakazuje obligatoryjne ogłaszanie uchwał PKW w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Obowiązek ten dotyczy publikacji:

- nadania statutu Krajowego Biura Wyborczego (art. 188 § 4 k.w.);
- ogłoszenia w formie komunikatu 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.);
- informacji o utworzonych komitetach wyborczych (art. 207 k.w. i 302 k.w.);
- ogłoszenia w formie komunikatu liczby wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów (art. 327 § 2 k.w.).

Realizacja tego obowiązku następuje zgodnie z treścią art. 10 ust. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523). Powołany przepis stanowi, iż w Monitorze Polskim ogłasza się również inne akty prawne, a także ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią.

Zaskarżona uchwała PKW 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. została opublikowana na stronie internetowej PKW (www.pkw.gov.pl) w dniu 19 września o godz. 15.40. Jej treść została również zamieszczona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (z 2018 r., poz. 979) z 12 października 2018 r.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, ze względu na swój przedmiot (wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych) nie należy do katalogu uchwał PKW, które podlegają obligatoryjnej publikacji w „Monitorze Polskim” z mocy powołanych wyżej przepisów szczególnych Kodeksu Wyborczego.

Uchwały PKW nie należą do zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji RP). Nie można ich zaliczyć do kategorii aktów normatywnych, których warunkiem wejścia w życie jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) na zasadach i w trybie określonym w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. uzasadnienie wyroku NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, uzasadnienie wyroku NSA z 14 sierpnia 2018 r., II OSK 2360/18, uzasadnienie wyroku NSA z 22 sierpnia 2018 r., II OKW 9/18). Z tej racji uchwały PKW nie mogą być uznane za mające moc tworzenia norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym skierowanych do nieograniczonej grupy adresatów, a tylko obowiązują wewnętrznie - odnosząc się organów wyborczych. Powszechnie dostrzega się w literaturze, że z funkcjonalnego punktu widzenia mogą posiadać cechy norm generalnych i abstrakcyjnych, gdyż dotyczą nie tylko organów wyborczych podległych PKW, ale również pozostałych uczestników procesu wyborczego: komitetów wyborczych, kandydatów, a nawet wyborców (zob. B. Michalak, *Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce*, Atheneum, vol. 21/2009, s. 169). Ten *quasi*-normatywny charakter uchwał PKW nie pozwala jednak w aktualnym stanie prawnym zasadnie uznać, iż ze swej istoty podlegają publikacji w „Monitorze Polskim”.

Zgodnie z § 3 Regulaminu PKW (Załącznik do uchwały PKW z 21 marca 2011 r., Monitor Polski poz. 26 ze zm.), PKW uchwała akty prawne w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym, ogłasza je w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i podaje do publicznej wiadomości.

Regulacja ta, ze względu na niższą od ustawowej rangę uchwały PKW, nie daje jednak podstawy do ogłoszenia w „Monitorze Polskim”, zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Co prawda, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Prezes Rady Ministrów może zarządzić ogłoszenie w Monitorze Polskim również innych aktów prawnych, jednakże jest to uprawnienie fakultatywne, nie dające pewności co do jego realizacji. Regulamin PKW nie jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym i nie może nakładać obowiązku publikacji uchwał PKW na Prezesa Rady Ministrów, nie może również naruszać gwarancji skutecznej ochrony udzielonej uczestnikom procesu wyborczego na podstawie art. 161a Kodeksu wyborczego.

Żadne przepisy prawa nie nakazują publikacji zaskarżonej uchwały PKW w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” ani nie wiążą skutku w postaci biegu terminu do jej zaskarżenia z jej ogłoszeniem w takiej formie. Co więcej, w przypadku gdy ogłoszenie wskazanej uchwały nie jest obligatoryjne w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, nie można wiązać z tym zdarzeniem skutku w postaci rozpoczęcia biegu terminu do zaskarżenia uchwały. Z powyższych względów przez „ogłoszenie”, o jakim stanowi art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego, takiej uchwały PKW, która nie podlega obligatoryjnej publikacji w „Monitorze Polskim”, należy rozumieć datę podania jej do publicznej wiadomości w postaci publikacji na stronie internetowej www.pkv.gov.pl. Od tak określonego dnia ogłoszenia uchwały należy liczyć siedmiodniowy termin wniesienia skargi do Sądu Najwyższego.

PKW powinna rozważyć zasadność uzupełnienia publikacji uchwały, o której stanowi art. 161 Kodeksu wyborczego, na stronie internetowej www.pkv.gov.pl, o pouczenie, iż termin do wniesienia skargi na uchwałę należy liczyć od dnia jej upublicznienia w taki właśnie sposób.

Zgodzić należy się z uczestnikiem postępowania, który podniósł, że PKW publikuje wszystkie podejmowane uchwały na stronie www.pkv.gov.pl, co zapewnia publiczny dostęp do ich treści (Odpowiedź na skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r.). W razie powzięcia wątpliwości co do

zawartych w niej postanowień, umożliwia to pełnomocnikowi wyborczemu niezwłoczną reakcję w postaci jej zaskarżenia i - co istotne - powoduje wstrzymanie jej wykonania. Upływ czasu następujący pomiędzy upublicznieniem treści uchwały na stronie internetowej a jej opublikowaniem w „Monitorze Polskim” może wywoływać niekorzystne dla adresatów uchwały konsekwencje, o jakich stanowi art. 161a § 4 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli do dnia wyborów pozostało mniej niż 7 dni, wniesienie skargi nie powoduje wstrzymania wykonania uchwały, chyba że Sąd Najwyższy postanowi inaczej. Takie konsekwencje wydaje się pośrednio dostrzegać również skarżący, wskazując, iż zwleknięcie z publikacją w „Monitorze Polskim” pozbawia komitety wyborcze „możliwości sensownego skorzystania z art. 161a Kodeksu Wyborczego” (Skarga na Uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r.). Wykładnia funkcjonalna przepisu art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego przemawia zatem również za rozumieniem „ogłoszenia” jako publikacji uchwały PKW na stronie internetowej www.pkv.gov.pl.

W tym świetle należy uznać, że termin siedmiodniowy do złożenia skargi na uchwałę PKW rozpoczął swój bieg od dnia 20 września 2018 r., to jest od następnego, od kiedy to ogłoszono uchwałę na stronie internetowej www.pkv.gov.pl. W związku z powyższym wniesienie skargi w dniu 18 października 2018 r. nastąpiło z uchybieniem siedmiodniowego terminu do jej złożenia, dlatego podlega ona odrzuceniu.

Z tych powodów orzeczono jak w punkcie pierwszym postanowienia.

Rozstrzygnięcie o kosztach uzasadnione jest treścią art. 520 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 161a § 3 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 520 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego co do zasady każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.

W związku z powyższym należało orzec jak na wstępie na podstawie art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego w związku z art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 398⁶ § 3 Kodeksu postępowania cywilnego.