

POSTANOWIENIE

Dnia 25 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

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. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r.

przy uczestnictwie 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 swym udziałem w sprawie.**

UZASADNIENIE

Pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego „(...)” w dniu 18 października 2018 r. złożył skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r. Uchwała ta została umieszczona w

formacie pdf na stronie PKW pkw.gov.pl (zakładka: *Prawo wyborcze*, podzakładka: *Uchwały PKW 2018 r.*) przez M. L. w dniu 19 września 2018 r. o g. 15.38. Zaskarżoną uchwałę ogłoszono także w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w dniu 12 października 2018 r. pod pozycją (...).

Zaskarżonej uchwale autor skargi zarzucił naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego: (1) pominięcie przepisów dotyczących odwoływania członków i przewodniczących obwodowych komisji wyborczych, (2) art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego poprzez błędną jego wykładnię i rozszerzenie 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. 160 i 161 Kodeksu wyborczego poprzez niewywiązanie się z wyszczególnionych zadań tak by w uchwale PKW zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw (4) art. 440, 450, 459, 486 i 487 Kodeksu wyborczego poprzez brak w uchwale odniesienia się do błędnej wykładni Państwowej Komisji Wyborczej głosu ważnego i nieważnego gdy dotyczy to możliwości zamazywania kartki z postawionym w niej krzyżykiem oraz (5) naruszenie art. 75 § 1 i § 2 oraz art. 77 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego przez błędną wykładnię ww. przepisów i rozszerzenie pojęcia „projekt protokołu” zamiast „protokół wyborczy” oraz błędną wykładnię ww. przepisów i wskazanie, że wyłącznie w przypadku gdy komisja nie ma obsługi informatycznej protokoły wyborcze będą sporządzone ręcznie podczas gdy zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego protokół wyborczy i to w dwóch egzemplarzach musi zostać sporządzony przed jakimikolwiek czynnościami związanymi z obsługą informatyczną. W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł — alternatywnie — o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości bądź („ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia powyższego”) o zmianę uchwały „w zaskarżonym zakresie przedstawionym w uzasadnieniu skargi” i zasądzenie od uczestnik postępowania na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając zarzuty wyartykułowane w *petitum* skargi jej autor wskazał — między innymi — na to, iż zaskarżona uchwała jest w „wielu punktach niezgodna z nowym Kodeksem wyborczym lub w niebezpieczny dla uczciwości wyborów sposób

pomija istotne regulacje pracy obwodowych komisji wyborczych [...], wprowadzając pojęcia i terminy, które nie występują w ogóle w Kodeksie wyborczym, zastępując precyzyjne sformułowania Kodeksu wyborczego innymi sformułowaniami, powodując tym samym chaos organizacyjny i pojęciowy dający możliwość sfałszowania wyborów”, że uchwała wprowadza nieznane w Kodeksie wyborczym pojęcie „projektu protokołów”, „z którego jakoby dopiero wprowadza się dane do systemu informatycznego”, że nie określono w uchwale w jaki sposób mają się legitymować wobec obwodowych komisji wyborczych operatorzy zapewniający obsługę techniczną wyborów”, że brak jest należytego określenia sposobu umieszczania pieczęci i podpisów członków komisji na naklejkach umieszczanych na urnach do głosowania, że niedostatecznie precyzyjnie określono w uchwale konsekwencje prawne zamazywania krzyżyka w kratce.

W dniu 19 października 2018 r. odpis skargi pełnomocnika wyborczego został doręczony przez Sąd Najwyższy Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o złożenie odpowiedzi na skargę w terminie 3 dni.

W dniu 22 października 2018 r. wpłynęła odpowiedź pełnomocnika Państwowej Komisji Wyborczej na skargę. Autor odpowiedzi na skargę wniósł o (1) odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, ewentualnie o (2) oddalenie skargi jako niezasadnej oraz (3) zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisach. W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej wskazał m. in., że nie istnieje prawny obowiązek publikowania uchwał zawierających wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, a skarga została wniesiona po ustawowym terminie 7 dni od jej opublikowania na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Jako dowód publikacji uchwały załączył wydruk ze strony internetowej Komisji, z którego wynika, że uchwała została opublikowana na tej stronie 19 października 2018 r. o godz. 15.38.

W dniu 23 października 2018 r. pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej uzupełnił odpowiedź na skargę, podtrzymując żądania oraz rozwijając argumentację prawną w części dotyczącej postulatów procesowych zawartych w odpowiedzi na skargę.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skargę należało odrzucić, jako wniesioną po terminie.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 754, dalej cyt. jako - Kodeks wyborczy) Państwowa Komisja Wyborcza 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 (art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego). Wytyczne te - od strony formalnej - przybierają formę uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (art. 161 § 3 Kodeksu wyborczego). Nowelizacją z 2018 r. (dokonaną przez ustawę z dnia z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130 ze zm.) ustawodawca wprowadził możliwość poddania wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej kontroli sądowej. Właściwy do przeprowadzenia tej kontroli jest Sąd Najwyższy, który dokonuje oceny zasadności skargi w postępowaniu nieprocesowym inicjowanym przez pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego. Podstawowe zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi na wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej zostały określone w przepisie art. 161a Kodeksu wyborczego. Jednym z formalnych warunków skutecznego wniesienia skargi na wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej jest dochowanie przez podmiot uprawniony do jej wniesienia terminu, o którym mowa w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego, tj. wniesienie skargi w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Skarga wniesiona po tym terminie jest niedopuszczalna z mocy ustawy.

Kodeks wyborczy — operując określeniem „ogłoszenie uchwały” — nie precyzuje tego pojęcia i nie określa w żaden sposób, na czym miałyby polegać „ogłoszenie” uchwały zawierającej wytyczne. Ten brak legislacyjnej precyzji byłby być może w praktyce pozbawiony większego znaczenia, gdyby uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zawierające wytyczne były publikowane wyłącznie w jednej formie - bądź to przewidzianej wyraźnie przez ustawę, bądź też

zwyczajowo przyjętej w praktyce „wyborczej” przez Państwową Komisję Wyborczą. Liczenie terminu do wniesienia skargi na uchwałę Państwową Komisję Wyborczą ustalającą wytyczne nie nastroczałoby wówczas, jak się zdaje, poważniejszych trudności, choć i tak konieczne byłoby dokonanie wykładni określenia „ogłoszenie uchwały”, którym posługuje się Kodeks wyborczy. Termin do zaskarżenia uchwały otwierałoby bowiem tylko jedno „ogłoszenie uchwały” (gdyby, rzecz jasna, jednocześnie przyjąć, że określona forma podania do wiadomości uchwały jest w istocie jej „ogłoszeniem”).

Praktyka Państwową Komisję Wyborczą poszła jednak innym torem, który nie ułatwia wcale odpowiedzi na pytanie od którego momentu należy liczyć początek biegu terminu do zaskarżenia uchwały Państwową Komisję Wyborczą zawierającej wytyczne. Uchwała ta jest bowiem podawana do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą w sposób, który *prima facie* można traktować jako jej oficjalne ogłoszenie aż dwukrotnie: raz poprzez jej opublikowanie na urzędowej stronie internetowej Państwową Komisję Wyborczą, drugi — przez ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, a obie te formy podania uchwały do wiadomości publicznej dzieli dość istotny — z punktu widzenia dynamicznego i czasowo napiętego kalendarza czynności wyborczych — przedział czasowy (opublikowanie zaskarżonej na urzędowej stronie internetowej Państwową Komisję Wyborczą nastąpiło w dwa dni po jej uchwaleniu, tj. 19 września 2018 r., zaś na stronie internetowej „Monitora Polskiego” — prawie miesiąc po jej ogłoszeniu i w mniej niż dziesięć dni przed terminem wyborów samorządowych). Wyłania się zatem pytanie, które z tych zdarzeń (którą formę podania uchwały do publicznej wiadomości) należy poczytywać za miarodajne(-ą) z punktu widzenia początku biegu terminu, o którym mowa w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego, tj. która ze stosowanych przez Państwową Komisję Wyborczą form podania uchwały do publicznej wiadomości otwiera bieg siedmiodniowego terminu do skutecznego zaskarżenia uchwały Państwową Komisję Wyborczą zawierającej wytyczne.

W pierwszej kolejności należy wskazać na to, że Kodeks wyborczy nie precyzuje znaczenia terminu „ogłoszenie uchwały”, a to od tego zdarzenia biegnie termin do zaskarżenia uchwały Państwową Komisję Wyborczą ustalającej

wytyczne (w literaturze przedmiotu brak jest jakichkolwiek wypowiedzi na ten temat — por.: A. Rakowska-Trela [w:] A. Rakowska-Trela i K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 147-149; K. W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 393-394). Powstaje zatem pytanie, czy ustawodawca ma tu na myśli konkretną formę publikacji nawiązującą (na przykład) do trybu przewidzianego przez ustawę regulującą ogłaszanie aktów normatywnych, czy też — raczej — o taki sposób podania uchwały do wiadomości, żeby jej adresaci mogli się zapoznać z pewnym (oficjalnym) tekstem uchwały bez żadnych utrudnień i na tych samych zasadach.

Zacząć należy do wskazania, że Kodeks wyborczy w wielu miejscach statuuje obowiązek ogłaszania pewnych czynności (aktów) Państwowej Komisji Wyborczej czy określonych dokumentów składanych do Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” ogłasza się, między innymi: w wyborach do Sejmu i do Senatu, wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej — sprawozdania finansowe komitetów wyborczych (art. 143 § 2 Kodeksu wyborczego, wpierw jednak Państwowa Komisja Wyborcza podaje sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego w terminie 30 dni od dnia jego złożenia do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej); w wyborach do Sejmu — liczbę wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów — w formie komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej (art. 199 § 2 Kodeksu wyborczego, liczbę tę zamieszcza się także w Biuletynie Informacji Publicznej); w wyborach do Sejmu — informację o utworzonych komitetach wyborczych (art. 207 Kodeksu wyborczego, informację tę ogłasza się także w Biuletynie Informacji Publicznej, analogiczne unormowanie dla wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej przewiduje przepis art. 302 Kodeksu wyborczego); w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej — liczbę wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów, ogłoszenie to przybiera formę komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej (art. 327

§ 2 Kodeksu wyborczego, liczbę tę także „podaje się do publicznej wiadomości”, jednak już bez ustawowego wskazania miejsca podania do publicznej wiadomości); w wyborach do Parlamentu Europejskiego — liczbę wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju oraz na terenie poszczególnych okręgów wyborczych według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów w formie komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej (art. 337 § 2 Kodeksu wyborczego, liczbę tę zamieszcza się także w Biuletynie Informacji Publicznej); w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego — informację o przyjętych przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomieniach o utworzonych komitetach wyborczych (art. 406 Kodeksu wyborczego, informację tę „zamieszcza” się jednak także w Biuletynie Informacji Publicznej).

Kodeks wyborczy reguluje również pewne obowiązki informacyjne Państwowej Komisji Wyborczej, jednocześnie wiążąc ich wykonanie z podaniem określonych informacji do publicznej wiadomości na stronach internetowych, operując w tym zakresie albo pojęciem „internetowego portalu informacyjnego”, albo — „strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej”. Na tym pierwszym „zamieszcza się [...] informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym na podstawie kodeksu, w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności” (art. 37b § 1 Kodeksu wyborczego). Z kolei na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej umieszcza się m. in. protokoły głosowania w obwodzie sporządzone przez komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (Art. 77 § 2 Kodeksu wyborczego).

Trzeba wreszcie wskazać, że w niektórych przypadkach ustawodawca wyraźnie odstąpił od kodeksowego określania formy publikowania pewnych informacji, przyznając samej Komisji stosunkowo dużą swobodę w zakresie ustalania formy podawania określonych informacji do publicznej wiadomości. Zgodnie bowiem z przepisem art. 81 § 1 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza może po zakończeniu głosowania, a przed ustaleniem wyników wyborów podawać do publicznej wiadomości częściowe nieoficjalne wyniki głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ustalone na

podstawie otrzymanych drogą elektroniczną informacji o wynikach głosowania w obwodach. Jednak tryb i sposób podawania tych wyników określa już sama Państwowa Komisja Wyborcza (art. 81 § 2 Kodeksu wyborczego).

Należy wreszcie dodać, że niektóre szczególnie doniosłe czynności Państwowej Komisji Wyborczej, takie jak ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów są podawane do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej, które podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (w wyborach do Sejmu — art. 238 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego; w wyborach do Senatu — art. 276 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego; w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — art. 318 § 1 i 3, art. 319 § 3 Kodeksu wyborczego; w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego — art. 361 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego; w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego — art. 382 Kodeksu wyborczego). I tu jednak da się odnotować pewne wyraźne niejednolitości, bo Kodeks odmiennie określa ogłaszanie wyników wyborów i ich podawanie do publicznej wiadomości — np. wyników wyborów do Sejmu (tutaj Kodeks nie określa formy, w której ma nastąpić podanie wyników do publicznej wiadomości), inaczej zaś wyników głosowania i wyniki wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa stanowi, że Państwowa Komisja Wyborcza „udostępnia wyniki głosowania i wyborów w postaci elektronicznej”, art. 318 § 4 *in fine* Kodeksu wyborczego).

Już tylko powyższy przegląd dowodzi, po pierwsze, że ustawodawca tam gdzie to jest konieczne bardzo precyzyjnie określa tryb publikowania określonych aktów procesu wyborczego w „Monitorze Polskim” oraz — po drugie — przyjmuje w tym zakresie niejednorodne sposoby ogłaszania oraz podawania do publicznej wiadomości różnorodnych czynności samej Państwowej Komisji Wyborczej czy dokumentów „zewnątrznych” (np. sprawozdań finansowych komitetów wyborczych), uzależniając formę ogłoszenia w „Monitorze Polskim” od charakteru prawnego i doniosłości prawnej określonego aktu czy dokumentu dla procesu wyborczego. Przy tak wysokim stopniu uszczegółowienia zasad ogłaszania określonych aktów (czynności Państwowej Komisji Wyborczej) czy dokumentów w „Monitorze Polskim” uderzający jest brak regulacji prawnej sposobu i trybu publikacji (ogłaszania czy podawania do publicznej wiadomości) uchwał zawierających wytyczne Państwowej

Komisji Wyborczej. Kodeks wyborczy nie określa w żaden sposób formy publikowania wytycznych wyborczych uchwalanych przez Państwową Komisję Wyborczą, co ma oczywiście istotne znaczenie z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Rysuje się w związku z tym pytanie, czy ewentualnej podstawy prawnej obowiązku publikowania (ogłaszania) uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zawierającej wytyczne można poszukiwać w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523, dalej cyt. jako — ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

W orzecznictwie zarówno Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie kwestionuje się bowiem tego, że wytyczne wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą — choć nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego — nie są pozbawione jakiegokolwiek znaczenia normatywnego, stanowiąc „pomocniczą dyrektywę dla kształtowania standardów demokratycznych procedur wyborczych i referendalnych” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12, LEX nr 1291975) i że „zaliczają się one do aktów prawa wewnętrznego” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, LEX nr 2404407). Sąd Najwyższy także nie odmawia wytycznym charakteru normatywnego, traktując wytyczne wyborcze jako „*sui generis* akt wykonawczy” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., III SW 74/00, OSNAPiUS 2001 nr 3, poz. 96).

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi wprowadzie w przepisie ogólnym, że „ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe” (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), jednak ten ogólny obowiązek został szczegółowo unormowany w przepisach określających precyzyjnie katalogi aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i w „Monitorze Polskim”. Godzi się odnotować, że nie tylko wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej wydawane w formie uchwały, ale w ogóle wszelkie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nie zostały objęte regulacją normatywną przez ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i włączone do szczegółowego katalogu

określającego listę aktów prawnych podlegających ogłoszeniu — czy to w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, czy to w „Monitorze Polskim”. Szczególną uwagę należy przy tym zwrócić na to, że choć ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych bardzo szczegółowo normuje kwestię publikacji aktów prawnych dotyczących wyborów (wymieniając w przepisie art. 9 ust. 2 wśród aktów prawnych dotyczących wyborów podlegających publikacji w Dzienniku Ustaw akty prawne dotyczące wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej czy ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji), to jednak publikowanie innych aktów prawnych, także przecież „dotyczących wyborów” i wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą zostało przez ustawodawcę w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych pominięte całkowitym milczeniem. Należy zatem uznać, że o ewentualnym ogłaszaniu wytycznych wyborczych wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą w jednym z dzienników urzędowych — czy to w Dzienniku Ustaw, czy to w „Monitorze Polskim” — musiałby zgodnie z rozwiązaniem przyjętym na gruncie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wyraźnie stanowić stosowny przepis „odrębnej ustawy” (art. 9 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dla Dziennika Ustaw, art. 10 ust. 4 ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych dla „Monitora Polskiego”). Kodeks wyborczy — mimo, że jak już wcześniej zaznaczono, bardzo szczegółowo określa kwestie związane z publikowaniem określonych aktów i dokumentów w „Monitorze Polskim”, w tym obowiązek publikowania niektórych aktów czy dokumentów — takiego przepisu nie zawiera.

Na jeszcze jedną sprawę należy w tym kontekście zwrócić uwagę. Otóż podstawy prawnej do ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej zawierającej akty prawne można by ewentualnie usiłować doszukiwać się w treści aktów prawnych niższego rzędu niż ustawa (np. w treści Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej). Takie stanowisko — nawet przy założeniu, że rzeczywiście akt czy akty prawne niższego rzędu regulują tę kwestię — jest jednak nie do zaakceptowania. *A limine* wypada bowiem odrzucić argument, że o wykładni użytego w treści przepisu art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego pojęcia

„ogłoszenie uchwały” miałyby decydować brzmienie przepisu § 3 Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej, M.P. 2011 r., Nr 26, poz. 286; M.P. 2012 r., poz. 38; M.P. 2015 r., poz. 1295, M.P. 2016 r., poz. 600 oraz z 2018 r. poz. 122 i 653), innymi słowy, że o wykładni ustawy miałyby decydować jej interpretacja dokonywana poprzez pryzmat przepisów rangi regulaminowej, wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie delegacji ustawowej (art. 160 § 4 Kodeksu wyborczego). Trzeba przyznać, że — w istocie — przepis Regulaminu różnicuje sposób uzewnętrznienia uchwał Państwowej Komisji Wyborczej zawierających „akty prawne w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym” (w tym także uchwały dotyczące wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej), zakładając, że są one — z jednej strony — „ogłaszane” (co zgodnie z postanowieniem Regulaminu ma następować w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”), z drugiej zaś — „podawane do publicznej wiadomości” (co można odnieść do publikacji na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej). Tego typu stanowisko byłoby jednak nie tylko w oczywisty sposób sprzeczne z kanonem elementarnych zasad interpretacyjnych, które nie pozwalają przecież na prowadzenie wykładni przepisów wyższego rzędu na podstawie przepisów niższego rzędu (*nota bene* w tym akurat przypadku wydawanych właśnie na podstawie tych samych przepisów wyższego rzędu, które miałyby podlegać interpretacji), ale także nie korelowałoby z ujęciem ustawowym Kodeksu wyborczego, który w sposób bardzo precyzyjny określa te czynności Państwowej Komisji Wyborczej, które są publikowane w „Monitorze Polskim” i wprowadza bardzo zróżnicowane formy podawania do publicznej wiadomości różnorodnych czynności podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą czy informacji, do których podawania jest obligowana Państwowa Komisja Wyborcza w toku procesu wyborczego.

W konkluzji tej partii rozważań należy zatem stwierdzić, że brak jest w ustawie podstawy prawnej do ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej formułujących wytyczne wyborcze w „Monitorze Polskim”. W konsekwencji prowadzi to do konieczności wyartykułowania — na tym etapie rozważań jeszcze wyłącznie prowizorycznego — stanowiska, że dla wykładni przepisu art. 161a § 1

zd. drugie Kodeksu wyborczego i użytego w tym przepisie określenia „ogłoszenie uchwały” [Państwowej Komisji Wyborczej] nie jest i nie może być miarodajne ogłoszenie tej uchwały w „Monitorze Polskim”, bowiem obowiązku takiego ogłoszenia nie statuuje ustawa. Nie przesądza to jednak jeszcze w sposób kategoryczny tego, czy wyłącznie faktyczne (nie mające podstawy prawnej) ogłoszenie treści uchwały zawierającej wytyczne wyborcze Państwowej Komisji Wyborczej może jednak zostać uznane z moment otwierający bieg terminu o którym mowa w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie uwarunkowane jest bowiem dokonaniem dalszych, bardziej szczegółowych ustaleń dotyczących zwyczajowego sposobu podawania przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości uchwał zawierających wytyczne wyborcze na stronie internetowej Komisji, jak i — przede wszystkim — ewentualnej podstawy prawnej dla takiej formy podawania tych uchwał do publicznej wiadomości.

Przechodząc do kwestii związanej z podstawą i trybem publikacji zaskarżonej uchwały na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej należy powiedzieć, że — analogicznie jak w przypadku ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w „Monitorze Polskim” (w każdym razie ogłoszenia w pewnym sensie „faktycznego”, bo przecież nie mającego, jak już powiedziano, podstawy prawnej w ustawie) — tak również w przypadku publikacji uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zawierającej wytyczne na urzędowej stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej brak jest w Kodeksie wyborczym jakiegokolwiek podstawy prawnej dla umieszczenia czy podania tej uchwały Komisji do publicznej wiadomości bądź to na urzędowej stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, bądź też na stronie internetowej portalu informacyjnego Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z ustawą, w celu prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania oraz warunków ważności głosu w danych wyborach Państwowa Komisja Wyborcza prowadzi „internetowy portal informacyjny” (art. 160 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego; nawiasem mówiąc z ustawy nie wynika jasno, czy internetowy portal informacyjny Państwowej Komisji Wyborczej i strona urzędowa Państwowej Komisji Wyborczej to jedna i ta sama strona, czy też dwie

odrębne strony — w praktyce adres główny pkw.gov.pl dzieli się na strony internetowe, tj. Wybory samorządowe 2018 r. – Serwis informacyjny z adresem wybory2018.pkw.gov.pl i Stronę PKW i Krajowego Biura Wyborczego — z adresem pkw.gov.pl/305/strona-glowna; dostęp 30 października 2018 r.). Na stronie internetowego portalu informacyjnego Państwowej Komisji Wyborczej zamieszcza Komisja — między innymi — informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym na podstawie Kodeksu, w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności (art. 37b § 1 Kodeksu wyborczego). Z kolei ustawa przewiduje, że na „stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej” (a zatem, jak wynika z nomenklatury przyjętej przez Kodeks — nie na stronie internetowej portalu informacyjnego) umieszcza się protokoły głosowań w obwodzie sporządzone przez obwodowe komisje wyborcze ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (art. 77 § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego) czy też kieruje się, w okresie 14 dni przed dniem wyborów, przystępną informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu do możliwie największej liczby wyborców (art. 160 § 1 pkt 9b Kodeksu wyborczego). Nie ma też specjalnego przepisu (takiego jak przepis art. 81 § 2 Kodeksu wyborczego), który stwarzałaby dla Państwowej Komisji Wyborczej podstawę prawną dla samodzielnego ustalenia trybu i sposobu podawania do publicznej wiadomości uchwał Komisji zawierających wytyczne. Brak jest zatem także podstawy prawnej do publikowania na stronie internetowej czy na portalu informacyjnym uchwał Państwowej Komisji Wyborczej zawierających wytyczne wyborcze, a zatem także publikacja zaskarżonej uchwały na urzędowej stronie internetowej miała charakter faktyczny (czy zwyczajowy), będąc wyłącznie przejawem określonej praktyki przyjętej przez Państwową Komisję Wyborczą.

Brak wskazania w Kodeksie podstawy prawnej zarówno dla ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej zawierających wytyczne w „Monitorze Polskim”, jak i określenia podstawy prawnej dla ewentualnego podawania tych uchwał do publicznej wiadomości przez ich umieszczenie na stronach internetowych (stronie internetowej) Państwowej Komisji Wyborczej w efekcie uniemożliwia kategoryczne i precyzyjne określenie (w oparciu wyłącznie o to właśnie kryterium, którego nie sposób przecież ignorować przy systemowej wykładni Kodeksu) prawnie preferowanego sposobu „ogłoszenia” uchwały

zawierającej wytyczne. Gdyby bowiem Kodeks wyborczy przewidywał jakąkolwiek formę publikacji uchwały (obojętnie, czy określoną przez ustawodawcę mianem „ogłoszenia” czy „podania do publicznej wiadomości”) to wówczas — wyjąwszy szczególnie uzasadnione i doniosłe prawnie argumenty przemawiające przeciwko takiemu stanowisku — należałoby w zasadzie uznać tę właśnie ustawową formę publikacji uchwały Państwowej Komisji Wyborczej (ewentualnie przewidzianą przez Kodeks) za miarodajną dla określenia początku biegu terminu o którym mowa w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego. Oparcie się na kryterium ustawowego wskazania formy publikacji wytycznych jest jednak *de lege lata* niemożliwe, bowiem ustawa nie sprecyzowała formy ogłaszania czy podawania do publicznej wiadomości uchwał Państwowej Komisji Wyborczej zawierających wytyczne wyborcze. Skoro zatem oba sposoby (ogłoszenie uchwały w „Monitorze Polskim” i umieszczenie na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej) są zwyczajowo praktykowane przez Państwową Komisję Wyborczą i stosowane równolegle, to rozstrzygnięcie tego, który z tych sposobów jest miarodajny dla liczenia początku biegu siedmiodniowego terminu do zaskarżenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej ustalającej wytyczne jest możliwe wyłącznie na płaszczyźnie funkcjonalnej. Kryterium normatywne — jako wyznacznik „ogłoszenia” uchwały Państwowej Komisji Wyborczej — zawodzi. Konieczne zatem staje się odwołanie do argumentów natury celowościowej, które pozwoliłyby na określenie, który z dwóch zwyczajowo stosowanych i funkcjonujących w praktyce sposobów ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej ustalających wytyczne należy preferować z punktu widzenia liczenia początku biegu terminu do zaskarżenia uchwały Komisji. Użyte przez ustawodawcę w art. 161a § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego pojęcie „ogłoszenia uchwały” należy rozumieć w sposób autonomiczny i funkcjonalny na tle dynamicznego charakteru, jaki posiada współcześnie proces wyborczy, dokonujący się w coraz większym wymiarze w warunkach użycia elektronicznych środków komunikacji. Tylko takie właśnie jego rozumienie gwarantuje możliwość zaskarżenia uchwały w sposób, który umożliwi we właściwym czasie dokonanie niezbędnych korekt takiej uchwały, tak by w prawidłowym kształcie obowiązywała ona w dniu wyborów. Każde inne rozumienie pojęcia „ogłoszenia” prowadzi bowiem do rezultatów trudnych do zaakceptowania z

punktu widzenia logiki i celowości oraz wymogu zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia procesu wyborczego.

Niezbędne jest zatem podjęcie próby zrekonstruowania kryteriów, które powinno realizować „ogłoszenie uchwały”, o którym mowa w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego. Jak wiadomo, tych kryteriów ustawa nie formułuje. Jednak uwzględnienie charakteru prawnego i istoty samych wytycznych (które mają prewencyjnie eliminować potencjalne niebezpieczeństwa związane z ryzykiem wadliwej interpretacji przepisów prawa wyborczego przez poszczególnych uczestników procesu wyborczego), jak i funkcji spełnianej przez instytucję skargi na wytyczne (jest nią — także „prewencyjne” — poddanie wytycznych kontroli sądowej przeprowadzanej przez Sąd Najwyższy) pozwala na dokonanie w tym zakresie co najmniej dwóch, niespornych ustaleń. W pierwszej kolejności chodzi o to, że jeżeli wytyczne mają rzeczywiście spełnić swoją rolę, to winny być podane do wiadomości wszystkich adresatów tego aktu normatywnego (komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia) w sposób nie budzący wątpliwości i gwarantujący równy dostęp do wytycznych dla wszystkich adresatów na tych samych zasadach. Oceniając wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej poprzez pryzmat tak zidentyfikowanej istoty tej instytucji prawa wyborczego nie sposób bronić stanowiska, że to jedna z równolegle stosowanych przez Państwową Komisję Wyborczą form publikacji wytycznych — ogłoszenie w „Monitorze Polskim” (bez podstawy prawnej) — ma większy walor czy też w pełniejszy sposób gwarantuje nie budzące wątpliwości rozpowszechnienie treści wytycznych i nieskrępowany dostęp adresatów do wytycznych.

Na szczególne wyeksponowanie zasługuje tutaj to, że opublikowanie uchwały zawierającej wytyczne w „Monitorze Polskim” w praktyce niczym nie różni się od jej podania do publicznej wiadomości na urzędowej stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych „Monitor Polski” jest dziennikiem urzędowym wydawanym w formie elektronicznej, dla którego organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową (art. 2a ust. 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Od strony materialnej publikacja uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zawierającej wytyczne wyborcze na urzędowej stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej w niczym zatem

nie odbiega od jej ogłoszenia na stronie dziennika urzędowego „Monitor Polski”. W szczególności gwarantuje ona adresatom uchwały Państwowej Komisji Wyborczej pewny, łatwy, szybki i w praktyce całodobowy dostęp do autentycznego tekstu aktu prawnego publikowanego oficjalnie przez organ wydający dany akt prawny. Nie sposób zatem deprecjonować czy kwestionować znaczenia publikacji wytycznych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej w stosunku do tekstu aktu prawnego publikowanego na stronie dziennika urzędowego. W szczególności nieuprawnione byłoby w tym kontekście (tym bardziej gdy się zważy, że brak jest w Kodeksie wyborczym podstawy prawnej do ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej ustalających wytyczne w „Monitorze Polskim”) podnoszenie zarzutu, że publikacja uchwały na stronie Państwowej Komisji Wyborczej ma jedynie nieoficjalny, półoficjalny czy posiłkowy albo też pomocniczy charakter. Przeciwnie, w dobie nie tylko powszechnej dostępności do Internetu, ale także postępującej i obejmującej wszelkie dziedziny życia publicznego informatyzacji środków komunikowania się w państwie i rozpowszechniania informacji o aktach urzędowych organów państwowych (czego wyrazem jest, między innymi, rezygnacja z publikowania dzienników urzędowych w formie papierowej) nie sposób kwestionować nie tylko miarodajności, ale też wiarygodności publikowania wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej na stronie urzędowej tego organu. Oznaczałoby to bowiem przyjmowanie nieuprawnionego domniemania niewiarygodności treści zawartych na urzędowych stronach internetowych organów państwowych. To prawda, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie przypisuje publikacji uchwały na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej waloru publikacji w dzienniku urzędowym, nie sposób jednak przywiązywać nadmiernej wagi wyłącznie do formalnej kwestii, jaką jest miejsce publikacji w sytuacji, gdy ustawa w ogóle nie określiła tego miejsca, nie normując kwestii trybu publikacji danego aktu prawnego. Nawet te wypowiedzi orzecznicze, które — skądinąd słusznie — zwracają uwagę na potrzebę publikowania aktów prawnych w demokratycznym państwie w formie przewidzianej przez ustawę, kładą jednak trafnie akcent także na to, że celem przewidzianej przez prawo formy ogłoszenia przepisów jest istotne zredukowanie niepewności obrotu prawnego i adresatów prawa, która mogłaby się wiązać z ogłaszaniem przepisów w

nieoficjalnych miejscach publikacji (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., I GSK 600/10, LEX nr 1134264, w którym wyrażono następujące zapatrywanie prawne: „W żadnym razie w państwie demokratycznym nie można wymagać od jednostek znajomości przepisów, których treść jest dostępna w innej postaci niż forma określona prawem (np. w nieoficjalnych publikacjach internetowych)”). Ogłoszenie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej ustalającej wytyczne wyborcze na stronie urzędowej Państwowej Komisji Wyborczej posiada nie tylko w zasadzie wszystkie atrybuty oficjalnego ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, ale — przede wszystkim — gwarantuje na jednakowych zasadach niczym nieskrępowany dostęp do autentycznej wersji aktu prawnego wydanego przez Państwową Komisję Wyborczą. Należy zatem stwierdzić, że w sytuacji, w której nie określono w Kodeksie wyborczym ani obowiązku ogłaszania wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej w „Monitorze Polskim”, ani też ich publikowania na stronie internetowej, obie formy publikacji należy uznać za równouprawnione w tym sensie, że gwarantują one adresatom dostęp do wytycznych na tych samych zasadach i zapewniają dostęp do tekstu autentycznego. Rzecz jasna tego typu stanowisko jest uprawione wyłącznie dlatego, że ustawa nie określa sposobu ogłaszania uchwały. Gdyby bowiem ustawodawca uregulował tryb ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej przez ich ogłoszenie w „Monitorze Polskim”, to wówczas preferowaną formą ogłoszenia — była już o tym mowa powyżej — musiałaby być właśnie ta forma przewidziana przez ustawodawcę i to od ogłoszenia uchwały w „Monitorze Polskim” należałoby liczyć początek siedmiodniowego terminu do zaskarżenia uchwały. Wtedy podanie uchwały do publicznej wiadomości na stronie internetowej miałoby tylko posiłkowe znaczenie i nie mogłoby być traktowane jako zdarzenie wyznaczające początek biegu terminu o którym mowa w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego.

Powyższe ustalenia nadal jednak nie pozwalają na określenie, która z form publikacji uchwały Państwowej Komisji Wyborczej ustalającej wytyczne (ta na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej czy też ta w „Monitorze Polskim”) jest miarodajna dla określenia początku biegu siedmiodniowego terminu do zaskarżenia uchwały do Sądu Najwyższego, skoro obie te formy publikacji mają

— jak wskazano — zbieżny charakter z punktu widzenia zagwarantowania adresatom dostępu do autentycznego tekstu aktu. Konieczne jest zatem uwzględnienie posiłkowego kryterium teleologicznego, nawiązującego do funkcji, które ma spełniać instytucja skargi na wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej.

Należy powiedzieć, że argumenty natury celowościowej przemawiają silnie za uznaniem, że — przy równoległym współistnieniu dwóch, niemających umocowania prawnego form podawania do publicznej wiadomości uchwał Państwowej Komisji Wyborczej zawierających wytyczne, z których każda w równym stopniu pozwala na udostępnienie w sposób pewny wytycznych nieograniczonemu kręgowi adresatów — to jednak czasowo wcześniejsza publikacja uchwały w Internecie przesądza o początku biegu terminu do zaskarżenia uchwały ustalającej wytyczne. Mechanizm kontroli sądowej prowadzony przez nowy przepis art. 161a Kodeksu wyborczego zasadza się bowiem na idei prewencyjnej kontroli sądowej wytycznych wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą i wpisana jest wń zasada szybkości postępowania prowadzonego przed Sądem Najwyższym (stąd bardzo krótki, siedmiodniowy, termin na zaskarżenie wytycznych i rozpoznanie skargi w postępowaniu przed Sądem Najwyższym). Szybkość tę w naturalny sposób determinuje dynamiczna sekwencja przebiegu wyborów (kalendarz wyborczy) i stosunkowo wąski margines czasowy na dokonanie ewentualnej korekty w zakresie wytycznych, jeżeli tylko miałyby się okazać, że zarzuty wyartykułowane w skardze są zasadne. Nieprzypadkowo Kodeks wyborczy stanowi w przepisie art. 161a § 4, że jeśli do dnia wyborów pozostało mniej niż 7 dni, to wniesienie skargi nie ma skutku suspensywnego i nie powoduje wstrzymania wykonania uchwały, chyba że Sąd Najwyższy postanowi inaczej. Jest to niewątpliwie wyraz zapatrywania ustawodawcy, że istotne względy związane z potrzebą poddania wytycznych kontroli sądowej nie mogą, co do zasady, destabilizować daleko zaawansowanego i toczącego się już procesu wyborczego. Z tego punktu widzenia nie ma zatem żadnego racjonalnego uzasadnienia dla preferowania późniejszego terminu publikacji uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zawierającej wytyczne jako momentu wyznaczającego początek biegu siedmiodniowego terminu do zaskarżenia uchwały Komisji ustalającej wytyczne. Przeciwnie, pierwszeństwo należy dać możliwie najwcześniejszej dacie publikacji

uchwały Państwowej Komisji Wyborczej ustalającej wytyczne, o ile tylko publikacja ta gwarantuje dostęp do wersji autentycznej i pewność dostępu do tego tekstu. Względ na pewność obrotu prawnego za zakresie całego procesu wyborczego przemawia silnie za tym, by preferować najwcześniejszą pewną datę opublikowania wytycznych jako początek biegu krótkiego terminu do ich zaskarżenia, bowiem stwarza to szansę na przeprowadzenie kontroli sądowej wytycznych z adekwatnym wyprzedzeniem i — gdyby zarzuty podnoszone w skardze miały się okazać trafne — dokonania przez Państwową Komisję Wyborczą ewentualnych modyfikacji w czasie umożliwiającym skorygowanie wadliwie określonej praktyki komisji wyborczych.

Wypada także zwrócić uwagę na jeszcze jedną, prawnie doniosłą okoliczność, a mianowicie na to, że ustawa nie uzależnia wejścia w życie wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej od określonej formy ich opublikowania przez Komisję. Powstaje zatem pytanie, czy wytyczne uzyskują moc prawną dopiero z chwilą określonego sposobu ogłoszenia (np. w „Monitorze Polskim”), czy też kwestia formy ogłoszenia jest obojętna z punktu widzenia wejścia w życie wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej. Okoliczność ta ma niewątpliwie doniosłe znaczenie prawne, bowiem na kwestię prawidłowego określenia początkowego momentu biegu terminu do zaskarżenia wytycznych należałoby spojrzeć inaczej, gdyby ustawa od ogłoszenia wytycznych w określonej formie wskazanej przez prawo uzależniała wejście w życie samych wytycznych. Gdyby z określoną formą ogłoszenia wiązał się skutek prawny w postaci wejścia w życie uchwały, to mogłoby to bez wątpienia stanowić argument przemawiający za uznaniem, że to właśnie ta forma ogłoszenia jest momentem od którego należy liczyć termin do zaskarżenia uchwały ustalającej wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, bowiem dopiero w tym momencie wytyczne wchodzi w życie, mogą być stosowane przez adresatów i skutecznie kwestionowane przez podmioty legitymowane do wniesienia skargi w trybie przepisu art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego. Tak jednak nie jest. Wytyczne wchodzi w życie i obowiązują od dnia podjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą uchwały ustalającej wytyczne (por. w tym zakresie § 2 uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników

głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r.). Jak widać, sama Komisja przewiduje ogłoszenie wytycznych, jednocześnie jednak nie określa w treści uchwały sposobu tego ogłoszenia. Przyjęcie, że termin do zaskarżenia uchwały rozpoczyna swój bieg od daty późniejszego opublikowania wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej niewątpliwie nie korelowałoby z interesem publicznym związanym z możliwością poddania wytycznych kontroli sądowej w możliwie najszybszym terminie, tak aby możliwe było ich ewentualne skorygowanie przed przeprowadzeniem wyborów dla których wydaje się wytyczne.

Przyjęcie zatem zapatrywania, że „ogłoszenie” o którym mowa w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego — przy stosowanej praktyce dualistycznego publikowania wytycznych na dwóch internetowych stronach — nie tylko raziłoby swoim scholastycznym charakterem, ale w wielu wypadkach prowadziłoby do efektywnego zniweczenia funkcji, które ma spełniać instytucja skargi na wytyczne. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że wytyczne są skuteczne i funkcjonują w obrocie wyborczym oraz współokreślają zasady tego obrotu w praktyce już od dnia ich opublikowania przez Państwową Komisję Wyborczą na internetowej stronie urzędowej tego organu. Brak jest racji przemawiających za przyjęciem, że choć wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie tylko obowiązują, ale także zostały opublikowane w formie, która pozwala wszystkim adresatom na zapoznanie się z nimi i ich stosowanie (albo też przygotowanie się do ich stosowania) w procedurach wyborczych i okołowyborczych, to jednak warunkiem do ich zaskarżenia byłoby wyłącznie formalne ogłoszenie w publikatorze urzędowym — „Monitorze Polskim”. Trzeba też zwrócić uwagę na to, że nie ma żadnej dającej się zidentyfikować korelacji pomiędzy powzięciem wątpliwości co do zasadności wytycznych przez podmioty uprawnione do ich zaskarżenia, a ich ogłoszeniem w „Monitorze Polskim” w tym sensie, że już opublikowanie na stronie urzędowej Państwowej Komisji Wyborczej otwiera możliwość zapoznania się treścią tego aktu i jego ewentualnym zakwestionowaniem w trybie przewidzianym przez Kodeks wyborczy. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do wysoce nieracjonalnych konsekwencji i zachwiania pewności obrotu prawnego w zakresie

procedury wyborczej w związku z możliwością „wyczekiwania” przez podmioty legitymowane do zaskarżenia wytycznych na ich najpóźniejszą publikację.

Konkludując należy więc stwierdzić, że Kodeks wyborczy nie wskazuje formy „ogłoszenia uchwały”, do której nawiązał ustawodawca w treści przepisu art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego od którego liczy się siedmiodniowy termin do zaskarżenia tej uchwały do Sądu Najwyższego. Wzgląd jednak zarówno na funkcje instytucji skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej ustalającej wytyczne wyborcze, jak też na potrzebę zagwarantowania pewności obrotu prawnego i prawidłowości przeprowadzania procedur wyborczych, które są prowadzone w skali całego kraju w oparciu o wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej przemawia za tym by uznać, że ogłoszeniem uchwały ustalającej wytyczne, o którym mowa w tym przepisie jest podanie jej do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, gwarantujący adresatom pełny i nieskrępowany dostęp do oficjalnej wersji tekstu uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Za takie formy podania do publicznej wiadomości wytycznych należy uznać zarówno umieszczenie uchwały wraz z załącznikami na urzędowej stronie Państwowej Komisji Wyborczej, jak i jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” mimo że żadna z tych form nie ma podstawy prawnej w Kodeksie wyborczym, z tym o początku biegu terminu wskazanego w przepisie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego decyduje czasowo wcześniejsza publikacja uchwały. Ponieważ zaskarżona uchwała została opublikowana w dniu 19 września 2018 r. na urzędowej stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, to termin do jej zaskarżenia rozpoczął bieg 20 września 2018 r. i upłynął w dniu 26 września 2018 r. Skarga złożona została w dniu 18 października 2018 r., a jej złożenie nastąpiło z przekroczeniem siedmiodniowego terminu przewidzianego ustawę, w związku z czym skarga podlegała odrzuceniu na podstawie art. 161a § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego w zw. z art. 13 § 2 i art. 398⁶ § 3 Kodeksu postępowania cywilnego.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt. 2 postanowienia w oparciu o przepis art. 520 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

Wreszcie — już tylko na marginesie i na zakończenie pisemnych motywów niniejszego postanowienia — należy zauważyć, że definitywne przesądzenie przez

ustawodawcę formy ogłoszenia uchwały o której mowa w przepisie art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego usunęłoby ewentualne wątpliwości co do sposobu liczenia terminu do zaskarżenia wytycznych. Interwencja ustawodawcy wydaje się tu co najmniej pożądana.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak na wstępie.