

POSTANOWIENIE

Dnia 20 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Polska Jest Jedna na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 189/2023 z dnia 15 września 2023 r.,
w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Polska Jest Jedna w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.,
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 września 2023 r.,

oddala skargę.

[ms]

UZASADNIENIE

5 września 2023 r. Pan R. W. – osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Jest Jedna – zgłosił do Okręgowej Komisji Wyborczej w K. listę jedenastu kandydatów na posłów w okręgu wyborczym nr [...].

5 września 2023 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości prowadzącego Krajowy Rejestr Karny o informację o kandydatach. Tego samego dnia Okręgowa Komisja Wyborcza uzyskała informację, że dziesięciu kandydatów na posłów nie figuruje w kartotece karnej Krajowego Rejestru Karnego.

7 września 2023 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. zarejestrowała listę kandydatów na posłów w okręgu wyborczym nr [...].

8 września 2023 r. Minister Sprawiedliwości przekazał informację, że Pan P.M. został skazany prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

11 września 2023 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. uchwałą nr [...] postanowiła bez wzywania Komitetu do usunięcia braków formalnych zgłoszenia o skreśleniu tego kandydata z zarejestrowanej listy kandydatów na posłów oraz unieważniła rejestrację całej listy kandydatów zgłoszonej przez Komitet Wyborczy Polska Jest Jedna w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

12 września 2023 r. R. W. na podstawie art. 215 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U.2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „Kodeks wyborczy”) wniósł o usunięcie braku formalnego wniosku rejestracyjnego przez uzupełnienie listy kandydatów na posłów Komitetu Wyborczego Polska Jest Jedna w okręgu wyborczym o nr [...] o Panią M. W., wraz z jej oświadczeniem o wyrażeniu zgody na kandydowanie w wyborach zarządzonych na 15 października 2023 r. z listy Komitetu Wyborczego Polska Jest Jedna w okręgu wyborczym nr [...].

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) uchwałą nr 189/2023 z 15 września 2023 r. postanowiła „pozostawić odwołanie bez rozpoznania”. W uzasadnieniu wyjaśniono, że „Zgodnie z art. 222 § 3 zdanie drugie Kodeksu wyborczego od uchwały o unieważnieniu rejestracji listy kandydatów na posłów nie przysługuje środek prawny. W tym stanie rzeczy Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła jak w sentencji.”

Jednocześnie, Okręgowa Komisja Wyborcza w K. pismem z 18 września 2023 r., znak [...] wyjaśniła skarżącemu, że zastosowanie „procedury naprawczej, o której mowa w art. 215 § 3 Kodeksu wyborczego dotyczy postępowania po zgłoszeniu listy, a jeszcze przed jej rejestracją albowiem brak odpowiedzi z Krajowego Rejestru Karnego w przedmiocie ustalenia prawa wybieralności danego kandydata nie wstrzymuje rejestracji listy kandydatów na posła.”.

Skargę do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW wniósł ustanowiony w sprawie radca prawny Pan J. M., zaskarżając ją w całości. W skardze zarzucił naruszenie:

1. art. 215 § 3 Kodeksu wyborczego przez jego niezastosowanie;
2. art. 222 § 1 i § 3 Kodeksu wyborczego przez błędne zastosowanie;
- 3) art. 212 § 6 Kodeksu wyborczego przez błędne zastosowanie;
- 4) art. 214 Kodeksu wyborczego przez zarejestrowanie listy kandydatów przed wystąpieniem do Ministra Sprawiedliwości z zapytaniem o udzielenie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o kandydatach z tej listy;
- 5) art. 215 § 1 Kodeksu wyborczego przez rejestrację listy kandydatów zgłoszoną niezgodnie z przepisami kodeksu;
- 6) art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego przez brak nadzoru;
- 7) art. 2 Konstytucji RP przez niezastosowanie.

W odpowiedzi na skargę PKW wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nr 189/2023 z 15 września 2023 r., na mocy której postanowiono „pozostawić odwołanie bez rozpoznania.”

Artykuł 218 § 3 Kodeksu wyborczej rozstrzyga, że na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego w terminie 2 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, i wydaje orzeczenie w sprawie skargi w terminie 2 dni. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. Orzeczenie doręcza się osobie zgłaszającej listę.

Z akt sprawy wynika, że skargę wniosła osoba upoważniona, a termin na jej wniesienie został zachowany. Sąd Najwyższy uznał tym samym, że skarga jest dopuszczalna.

Zarzut naruszenia art. 214 Kodeksu wyborczego nie jest zasadny. Artykuł 214 Kodeksu wyborczego zobowiązuje okręgową komisję wyborczą do niezwłocznego po przyjęciu zgłoszenia listy kandydatów wystąpienia do Ministra

Sprawiedliwości z zapytaniem o udzielenie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o kandydatach z tej listy. Z akt sprawy wynika, że Okręgowa Komisja Wyborcza w K. wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji z Krajowego Rejestru Karnego 5 września 2023 r. o wszystkich osobach zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Polska Jest Jedna (karty bez numeracji w aktach sprawy Okręgowej Komisji Wyborczej w K.). Przepis ten nie mógł zatem zostać naruszony.

Artykuł 215 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że okręgowa komisja wyborcza rejestruje listę kandydatów zgłoszoną zgodnie z przepisami kodeksu, sporządzając protokół rejestracji.

Z akt sprawy wynika, że odpowiedzi z Krajowego Rejestru Karnego dotyczące dziesięciu kandydatów o ich niekaralności wpłynęły do Okręgowej Komisji Wyborczej w K. już 5 września 2023 r. Z akt wynika również, że dokument dotyczący Pana P. M. został wytworzony w KRK 8 września 2023 r. i tego dnia został udostępniony Okręgowej Komisji Wyborczej w K.. Jest więc oczywiste, że Okręgowa Komisja Wyborcza w K. przedwcześnie i z naruszeniem art. 215 § 1 Kodeksu wyborczego zarejestrowała listę kandydatów na posłów KW Polska Jest Jedna. W dniu 7 września 2023 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. nie dysponowała dokumentacją niezbędną do rejestracji listy kandydatów na posłów i nie upłynął jeszcze termin na rejestrację listy, nie sposób więc zgodzić się z argumentacją, że organ był wbrew art. 215 § 1 Kodeksu wyborczego uprawniony do rejestracji listy kandydatów w oparciu o selektywnie pozyskane informacje.

W ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie naruszenie to nie ma jednak ostatecznie wpływu na wynik postępowania.

Artykuł 215 § 3 Kodeksu wyborczego zezwala na korygowanie wad rejestracyjnych „innych niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców”. Na mocy tego przepisu zarówno OKW, jak i skarżący uznali, że ujawnione w sprawie uchybienia podlegały usunięciu przez wezwanie skarżącego do usunięcia braków.

Artykuł 215 § 3 Kodeksu wyborczego wymaga jednak wykładni uwzględniającej treść innych uregulowań Kodeksu wyborczego.

I tak, art. 215 § 4 wprost reguluje przypadek braku prawa wybieralności kandydata: „jeżeli kandydat nie posiada prawa wybieralności; przepis § 3 zdanie

trzecie stosuje się.” Zdanie trzecie art. 215 § 3 Kodeksu wyborczego rozstrzyga natomiast, że „W razie odmowy rejestracji w odniesieniu do niektórych kandydatów listę, z zastrzeżeniem przepisu art. 211 § 2, rejestruje się w zakresie nieobjętym odmową.”

Zastrzeżenie art. 211 § 2 Kodeksu wyborczego oznacza obowiązek stosowania tego przepisu w ustalonym stanie faktycznym. Przepis ten rozstrzyga, że także procedura naprawcza nie może prowadzić do rejestracji listy obejmującej mniejszą liczbę kandydatów na posłów niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu. Art. 211 § 2 Kodeksu wyborczego ustanawia bowiem bezwzględny ustawowy zakaz rejestracyjny.

Natomiast odesłanie z art. 215 § 4 Kodeksu wyborczego jedynie do zdania 3 art. 215 § 3 Kodeksu wyborczego wskazuje, że okręgowa komisja wyborcza odmawia rejestracji odrębnie tym kandydatom, którzy utracili prawo wybieralności, listę rejestruje natomiast w zakresie nieobjętym odmową. Komisja zobowiązana jest jednak odmówić zarejestrowania listy obejmującej mniejszą liczbę kandydatów na posłów niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu.

Przepis ten koresponduje z treścią art. 212 § 6 Kodeksu wyborczego, który zakłada, że osoba zgłaszająca listę kandydatów na posłów nie może samodzielnie tej listy zmieniać, w szczególności nie może zgłaszać nowych kandydatów.

Powyższe prowadzi do wniosku, że Okręgowa Komisja Wyborcza w K. nie mogła zarejestrować listy kandydatów ani wezwać skarżącego do usunięcia tego braku.

Do tego wniosku prowadzi także porównanie art. 215 § 3-4 z art. 215 § 5 Kodeksu wyborczego. Ten ostatni przepis dopuszcza możliwość zgłaszania nowych kandydatów w przypadku stwierdzenia przez okręgową komisję wyborczą wad rejestracyjnych wniosku. Wprost nakazuje on stosować okręgowej komisji wyborczej procedurę naprawczą w przypadku uchybienia wymogom parytetu płci, tj. art. 211 § 3 Kodeksu wyborczego i wzywać do zgłaszania nowych kandydatów. Przepis ten można jednak zarówno traktować jako istotny argument za uznaniem braków podmiotowych wniosków rejestracyjnych jako braków usuwalnych, jak i przeciwko takiej kwalifikacji. Można ten przepis interpretować *a contrario*, jako potwierdzający zasadę, że na podstawie art. 215 § 3 i 4 usunięcie takich uchybień

nie jest dopuszczalne. Dodatkowo przemawia za tym zastrzeżenie z art. 212 § 6 Kodeksu wyborczego.

Na zmiany podmiotowe w procedurze rejestracyjnej zezwala wprost art. 222 Kodeksu wyborczego. Z uregulowań w nim zawartych wynika, że do piętnastego dnia przed wyborami dopuszczalne jest zgłoszenie kandydata w miejsce kandydata, który zmarł. *A contrario* przepis ten nie zezwala na zastąpienie kandydata nowym kandydatem w innych niż śmierć przypadkach wskazanych w art. 222 § 1 Kodeksu wyborczego.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie uznał, że stosowanie procedur naprawczych w procedurze rejestracyjnej w ustalonym stanie faktycznym nie jest dopuszczalne. Artykuł 212 § 6 Kodeksu wyborczego stanowi, że po zgłoszeniu listy kandydatów niedopuszczalne jest jej uzupełnianie o nowych kandydatów, zamiana kandydatów, zmiana kolejności kandydatów na liście, a także zmiana lub uzupełnienie oznaczeń przy nazwiskach kandydatów partii politycznej popierającej kandydata, który nie należy do żadnej partii politycznej. W ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie przepis ten jest adresowany – wbrew jego brzmieniu i logiczno-językowej wykładni – nie tylko do podmiotów zgłaszających listy kandydatów na posłów, lecz także do organów administracji wyborczej, co oznacza, że niedopuszczalne jest inicjowanie postępowań naprawczych w zakresie normowania tego przepisu, za wyjątkiem sytuacji wskazanych w przepisach Kodeksu wyborczego. W konsekwencji Sąd Najwyższy w niniejszym składzie uznał zarzut naruszenia art. 215 § 1 za zasadny, ale nie mający wpływu na wynik postępowania, a zarzut naruszenia art. 215 § 3 za bezzasadny, skoro Okręgowa Komisja Wyborcza w K. wdrożyła procedurę naprawczą skutkującą unieważnieniem rejestracji całej listy bez wezwania do usunięcia braków.

Za stanowiskiem tym przemawia także treść art. 222 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego. Przepis ten reguluje bowiem sytuacje, w których okręgowa komisja wyborcza upoważniona jest do unieważnienia postanowienia o rejestracji listy kandydatów. Hipoteza tego przepisu obejmuje ustalony w sprawie stan faktyczny.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie uznał, że nie jest zasadny zarzut błędnego zastosowania art. 222 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego, ponieważ Okręgowa Komisja Wyborcza w K. miała obowiązek unieważnić swoją uchwałę z 7 września

2023 r. postanawiającą o rejestracji listy kandydatów zgłoszonej przez skarżącego. Uchwała Okręgowej Komisji Wyborczej w K. z 7 września 2023 r. była wadliwa jako podjęta z naruszeniem art. 215 § 1 Kodeksu wyborczego, ale była to uchwała istniejąca i należało ją unieważnić. Została podjęta i podpisana przez czterech członków Komisji, w tym przez przewodniczącego, może być zatem uznana za uchwałę istniejącą. Z art. 161 § 4 Kodeksu wyborczego wynika wprawdzie, że „uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zapadają większością głosów w obecności co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącego Komisji lub jednego z jego zastępców, na posiedzeniu jawnym”, a z art. 161 § 7 Kodeksu wyborczego, że „uchwałę uznaje się za podjętą w trybie obiegowym, jeżeli w wyznaczonym przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej terminie spełnione zostały przesłanki, o których mowa w § 4, i żaden z członków Państwowej Komisji Wyborczej nie złożył sprzeciwu wobec podjęcia uchwały w trybie obiegowym.”, ale te przepisy ustawowe określają konstytutywne elementy istnienia czynności konwencjonalnych Państwowej Komisji Wyborczej. Nie znajdują zastosowania wprost do okręgowych komisji wyborczych. Artykuł 160 § 4 Kodeksu wyborczego upoważnia natomiast ogólnie Państwową Komisję Wyborczą do określenia m.in. zasad działania okręgowych komisji wyborczych. W uchwale nr 108/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 sierpnia 2023 r. z § 2 i 3 Regulaminu 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 (załącznik nr 1 do uchwały nr 108/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 sierpnia 2023 r.) przyjęto, że „komisja rozstrzyga w sprawach należących do jej właściwości w obecności co najmniej połowy swojego składu, w tym przewodniczącego komisji lub jednego z jego zastępców” oraz że „Komisja może przydzielić do wykonania określone czynności, wynikające z jej zadań, przewodniczącemu, zastępcom przewodniczącego, członkom komisji, sekretarzowi komisji”. Uregulowania te, jak wynika ze stanu faktycznego niniejszej sprawy, upraszczają sposób podejmowania decyzji przez okręgowe komisje wyborcze, ale jednocześnie mogą zwiększać prawdopodobieństwo podejmowania uchwał przedwczesnych czy z innych powodów wadliwych. Mogą tym samym nie chronić

dostatecznie przed uchwałami wadliwymi podejmowanych w minimalnym składzie regulaminowym. Normy kompetencyjne i normy decydujące o istnieniu czynności konwencjonalnych należą do materii ustawowej i muszą być interpretowane ściśle. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego wymaganie dotyczące składu, a nawet wymaganie złożenia podpisów pod rozstrzygnięciem, jest wymaganiem bezwzględny o charakterze ustawowym, a braki w tym zakresie przesądza o nieistnieniu czynności (zob. choćby uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00). Sąd Najwyższy przyjął jednak, że normę ustawową o jednoznacznym brzmieniu wyraża art. 160 § 4 Kodeksu wyborczego.

Za bezzasadny Sąd Najwyższy w niniejszym składzie uznał także zarzut naruszenia art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Zarzut naruszenia tego przepisu może być podstawą skargi do Sądu Najwyższego wyjątkowo, gdy przepisy ustawy nie przewidują prawa do odwołania od rozstrzygnięć organów administracji wyborczej pierwszej instancji. W niniejszej sprawie odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej zostało jednak wniesione, co umożliwiło sądową kontrolę tych rozstrzygnięć.

Sąd Najwyższy nie dostrzegł także podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 2 Konstytucji RP. Zarzut nie został szerzej uzasadniony.

Z powyższych względów, na podstawie art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

Od postanowienia i uzasadnienia zdanie odrębne złożył SSN Leszek Bosek.

[ał]