

POSTANOWIENIE

Dnia 21 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Elżbieta Karska

w sprawie ze skargi K. D. - Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego [...] na Uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie regulaminów terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic W. oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 21 lutego 2024 r.,

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Dnia 14 lutego 2024 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), Pełnomocnik Wyborczy Komitetu Wyborczego [...] (dalej: „skarżący”) wniósł pismo zatytułowane „Skarga z art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego (dalej: „k.wyb.”) na uchwałę nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie regulaminów terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast”.

W piśmie tym skarżący wniósł o uchylenie § 8 regulaminu terytorialnych komisji wyborczych oraz uchylenie w całości regulaminu terytorialnych komisji wyborczych i regulaminu obwodowych komisji wyborczych. Regulaminom tym zarzucił naruszenie art. 103b § 1 pkt 1 k.wyb., art. 103b § 1 pkt 1 w zw. z art. 103c § 2 k.wyb., a także art. 50 § 1 oraz art. 103b § 1 pkt 1 w zw. z art. 50 § 2 k.wyb., polegające na tym, że w praktyce regulaminy nie gwarantują obserwatorom możliwości obecności podczas wszystkich czynności komisji wyborczej, w szczególności obecności podczas posiedzeń komisji. Ponadto skarżący wniósł o uchylenie § 16 regulaminu terytorialnych komisji wyborczych oraz § 12 regulaminu obwodowych komisji wyborczych. Tym jednostkom redakcyjnym skarżący zarzucił naruszenie art. 7 Konstytucji RP polegające na tym, że regulują one postępowanie, które nie jest przewidziane w ustawie i z tego tytułu nie może być prowadzone.

W odpowiedzi z dnia 16 lutego 2024 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) wniosła o odrzucenie skargi uznając ją za niedopuszczalną, a w przypadku jej rozpatrzenia o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niniejsza skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu.

Zgodnie z art. 161a § 1 zd. 1 k.wyb., pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.wyb. (tj. 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). Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że: „z językowej wykładni przepisów art. 161a § 1 w zw. z art. 161 § 1 k.wyb. wynika, że zakres przedmiotowy uprawnienia pełnomocnika wyborczego do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego został ograniczony do uchwał PKW podjętych w sprawach wytycznych wiążących

komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia oraz wyjaśnień 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. Nie podlegają natomiast zaskarżeniu skargą do Sądu Najwyższego pozostałe uchwały PKW, w szczególności uchwały wydane w trybie nadzoru, na podstawie art. 161 § 2 k.wyb., oraz uchwały dotyczące skarg na działalność komisarza wyborczego (art. 161a § 1 k.wyb. *a contrario*). Przy tym, należy wyraźnie odróżnić przysługujące PKW środki prawne nadzoru w postaci wiążących wytycznych, w rozumieniu art. 161 § 1 k.wyb., od instrumentów prawnych nadzoru, o których mowa w art. 161 § 2 k.wyb.” (postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lutego 2019 r., I NSW 1/19).

W ocenie Sądu Najwyższego zaskarżone regulaminy, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie stanowią aktu prawnego PKW, o którym mowa w art. 161 § 1 k.wyb., lecz akt prawny, o którym mowa w art. 160 § 4 k.wyb. Zgodnie z tym przepisem PKW ustala swój regulamin, regulamin komisarzy wyborczych oraz regulaminy okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, określając w nich w szczególności: zasady i tryb pracy, sposób wykonywania zadań, sposób sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Są to zatem wyłącznie kwestie organizacyjne dotyczące organizacji pracy komisji. Natomiast wytyczne PKW dotyczą sposobu realizacji przez organy wyborcze zadań określonych w Kodeksie wyborczym. Charakter tych aktów jest zatem zupełnie odmienny.

Jednostki redakcyjne, w których uregulowano wymienione kwestie dotyczące: delegacji do określenia regulaminów (art. 160 § 4 k.wyb.) oraz kompetencji dotyczących wydawania wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia (art. 161 § 1 k.wyb.) znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie. Zatem jeżeli ustawodawca chciałby umożliwić zaskarżanie do Sądu Najwyższego także wydawanych przez PKW regulaminów organów wyborczych, przesądziłby o tym w art. 161a § 1a k.wyb., w którym wskazałby, że pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi na

uchwałę PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 i art. 160 § 4 k.wyb. Jednakże ustawodawca, pomimo bliskości tych przepisów, zdecydował o możliwości zaskarżenia jedynie uchwał w zakresie wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia, o których mowa w art. 161 § 1 k.wyb., a nie regulaminów organów wyborczych, o których mowa w art. 160 § 4 k.wyb.

Według oceny Sądu Najwyższego nieuprawnione jest zatem rozszerzanie ustawowo określonego zakresu zaskarżenia wydawanych przez PKW uchwał, jedynie na zasadzie domniemania takiej możliwości. Regulamin to dokument stanowiący zbiór przepisów, które obowiązują członków danej organizacji lub instytucji. Z kolei wytyczne wydawane przez PKW wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych oraz terytorialne i obwodowe komisje wyborcze, stanowią podstawowy i typowy środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych. Mają one na celu przede wszystkim zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. Z powyższego wynika zatem, że ustalanie przez PKW swojego regulaminu, regulaminu komisarzy wyborczych oraz regulaminów okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, ma charakter kompetencji indywidualnej. Niewątpliwie jednak ustawodawca rozróżnił wytyczne wydawane przez PKW na podstawie art. 161 § 1 k.wyb., które na mocy art. 161 a k.wyb., mogą zostać zaskarżone, od regulaminów wydawanych przez PKW na mocy art. 160 § 4 k.wyb., wobec których ustawodawca nie przewidział możliwości ich zaskarżania przez pełnomocników wyborczych.

Z przedstawionych względów, w szczególności przyjmując, że ustawodawca nie przewidział, aby wydawane przez PKW na mocy art. 160 § 4 k.wyb. regulaminy mogły być zaskarżone do Sądu Najwyższego w trybie art. 161a § 1 k.wyb., gdyż nie należą one do katalogu spraw, o których mowa w art. 161 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

[SOP]

(r.g.)