

POSTANOWIENIE

Dnia 25 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 20 września 2023 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., przy udziale Państwowej Komisji Wyborczej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 25 września 2023 r.,

uznaje skargę za zasadną i przekazuje sprawę Państwowej Komisji Wyborczej do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Okręgowa Komisja Wyborcza w W. uchwałą nr [...] z 15 września 2023 r., w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., odmówiła rejestracji listy kandydatów na posłów zgłoszonej w okręgu wyborczym nr [...] przez Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców, z powodu niespełnienia wymogów, o których mowa w art. 210 § 2

ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „Kodeksu wyborczego”).

Od powyższej uchwały osoba zgłaszająca listę kandydatów na posłów wniosła odwołanie, które wpłynęło do Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: „PKW”) w dniu 20 września 2023 r.

Okręgowa Komisja Wyborcza w W. (dalej: „OKW”) uchwałą nr [...] z 20 września 2023 r. uchyliła uchwałę z dnia 15 września 2023 r. w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr [...] z 20 września 2023 r. pozostawiła odwołanie bez rozpoznania.

Od uchwały PKW skargę wywiódł Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców, zaskarżając ją w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucił rażące naruszenie:

1. art. 160 § 4 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 16 pkt 1 lit b. załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej przez ich niezastosowanie, skutkujące podaniem do publicznej wiadomości treści pozornej uchwały PKW, która nie została podpisana przez członków PKW i nie może funkcjonować w obrocie prawnym jako ważne i skuteczne orzeczenie PKW, albowiem plik tekstowy podany do publicznej wiadomości na stronie internetowej PKW stanowi jedynie projekt uchwały, która w znaczeniu prawnym jest uchwałą *non est*, podobnie jak postanowienie w niej zawarte;
2. art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP przez ich niezastosowanie przy ocenie zakresu kompetencji OKW, przede wszystkim polegające na chybionym usankcjonowaniu kompetencji OKW do uchylania podjętych uprzednio własnych uchwał w trybie właściwym, np. dla postępowania administracyjnego (tzw. samokontroli), już po zaskarżeniu uchwały do PKW, w sytuacji, gdy żaden przepis Kodeksu wyborczego nie nadaje okręgowym komisjom wyborczym uprawnienia do uchylania własnych uchwał z pominięciem trybu odwoławczego do PKW;

3. art. 172 § 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 172 § 1 pkt 1-7 Kodeksu wyborczego przez ich niezastosowanie i błędne przyjęcie przez PKW, że OKW jest umocowana do uchylania wydanych przez siebie uprzednio uchwał w trybie tzw. samokontroli, już po zaskarżeniu postanowienia do PKW, w sytuacji, gdy OKW uprawniona jest do podejmowania uchwał jedynie w zakresie swoich ustawowych uprawnień, tj. w zakresie zadań wymienionych enumeratywnie w art. 172 § 1 pkt 1-7 Kodeksu wyborczego;
4. art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 172 § 2 Kodeksu wyborczego i w zw. z art. 172 § 1 pkt 1-7 Kodeksu wyborczego przez pozostawienie odwołania od uchwały OKW zawartego w uchwale z dnia 15 września 2023 r., nr [...] bez rozpoznania;
5. art. 160 § 4 Kodeksu wyborczego w zw. z § 8, §10 ust. 3 w zw. z § 11 lit. d załącznika nr 1 do uchwały PKW z dnia 28 sierpnia 2023 r. – Regulamin 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. poprzez brak dokonania przez PKW oceny skuteczności podjęcia przez OKW uchwały zawierającej zaskarżone postanowienie, jak i następcej uchwały wydanej w trybie samokontroli;
6. art. 210 § 2 oraz § 3 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 216 § 2 Kodeksu wyborczego przez pominięcie skutków wynikających z prawidłowej wykładni tych przepisów;
7. art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP skutkujące wydaniem postanowienia o pozostawieniu odwołania bez rozpoznania, podczas gdy już z literalnej treści art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego statuującego zakres uprawnień PKW wynika, iż PKW „rozpoznaje sprawę i wydaje postanowienie”, co implikuje bezwzględną konieczność merytorycznego rozpoznania sprawy przez ewentualną odmową uwzględnienia odwołania;
8. art. 218 § 4 Kodeksu wyborczego przez jego niezastosowanie;
9. art. 96 ust. 2 Konstytucji RP ustanawiającego podstawowe zasady prawa wyborczego do Sejmu RP poprzez ich niezastosowanie skutkujące bezprawnym pozostawieniem odwołania Skarżącego bez rozpoznania w sytuacji, gdy w braku

podstaw do uchylania przez OKW uchwał w trybie samokontroli oraz wobec zasadności odwołania od postanowienia OKW.

Skarżący wniósł o zobowiązanie OKW (okręg wyborczy nr [...]) do zarejestrowania listy kandydatów komitetu wyborczego pod nazwa Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. oraz udzielenie zabezpieczenia poprzez zobowiązanie OKW (okręg wyborczy nr [...]) do wstrzymania zarządzania wydrukowania kart do głosowania oraz ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym do czasu rozstrzygnięcia niniejszej skargi przez Sąd Najwyższy.

W odpowiedzi na skargę PKW wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia 20 września 2023 r. Na jej mocy postanowiono pozostawić odwołanie skarżącego od uchwały nr [...] Okręgowej Komisji Wyborczej w W. z dnia 15 września 2023 r. bez rozpoznania.

Artykuł 218 § 3 Kodeksu wyborczego 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. 160 § 4 w zw. z art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego w zw. z w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 16 pkt 1 lit b. załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej przez ich niezastosowanie, skutkujące podaniem do

publicznej wiadomości treści pozornej uchwały PKW, która nie została podpisana przez członków PKW i nie może funkcjonować w obrocie prawnym jako ważne i skuteczne orzeczenie PKW, albowiem plik tekstowy podany do publicznej wiadomości na stronie internetowej PKW stanowi jedynie projekt uchwały, która w znaczeniu prawnym jest uchwałą *non est*, nie jest trafny.

Z akt sprawy wynika, że zaskarżona uchwała Państwowej Komisji Wyborczej została podpisana przez Przewodniczącego PKW, Zastępcę Przewodniczącego PKW oraz dodatkowo przez czterech członków Państwowej Komisji Wyborczej. Konstytucyjne warunki istnienia czynności konwencjonalnych Państwowej Komisji Wyborczej, wbrew twierdzeniom skarżącego, zostały zatem spełnione. Określa je bezpośrednio ustawa. Z art. 161 § 4 Kodeksu wyborczego wynika, 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.” Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała odpowiada wymogom ustawowym. Wbrew twierdzeniom skargi ani artykuł 160 § 4 Kodeksu wyborczego, ani przepisy regulaminu nie określają warunków konstytucyjnych decydujących o istnieniu czynności konwencjonalnych – zaskarżonej uchwały. Także powołana w skardze uchwała Sądu Najwyższego, z której wynika, że wymaganie dotyczące składu organu oraz złożenia podpisów pod rozstrzygnięciem jest bezwzględным wymaganiem o charakterze ustawowym, a braki w tym zakresie nie mogą być sanowane (zob. choćby uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00), nie prowadzi do odmiennych wniosków, skoro uchwała została podjęta w warunkach określonych wprost przez ustawę. Zastrzec przy tym należy, że wymaganie art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego dotyczące podania do publicznej wiadomości zaskarżonego postanowienia w formie uchwały ma skutki procesowe. Naruszenie obowiązku podania kompletnej uchwały do publicznej wiadomości

warunkuje rozpoczęcie biegu terminu zaskarżenia takiej uchwały. W niniejszej sprawie skarżący dowiódł, że termin zaskarżenia uchwały został dochowany.

Zasadny jest zarzut naruszenia art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 172 § 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 172 § 1 pkt 1-7 Kodeksu wyborczego przez ich niezastosowanie i błędne przyjęcie, że OKW jest umocowana do uchylania wydanych przez siebie uprzednio uchwał. Domniemywanie kompetencji organów nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu. Natomiast zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 160 §1 pkt 1 Kodeksu wyborczego do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Oznacza to w szczególności, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przez okręgową komisję wyborczą prawa wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana jest do usunięcia z obrotu prawnego niezgodnej z przepisami uchwały okręgowej komisji wyborczej. Usunięcie to nie może jednak prowadzić do zarejestrowania listy kandydatów niezgodnie z Kodeksem wyborczym. W szczególności nie oznacza to, że znajduje w każdym przypadku zastosowanie art. 218 § 4 Kodeksu wyborczego *in fine*, w zakresie obowiązku rejestracji. Innymi słowy czynności nadzorcze mogą mieć zarówno charakter kasatoryjny, jak i reformatoryjny określony w art. 218 § 4 Kodeksu wyborczego, stosownie do natury prawnej rozstrzygnięcia.

Skarżący nie wyjaśnił natomiast w czym konkretnie upatruje naruszenia ogólnej normy kompetencyjnej art. 160 § 4 Kodeksu wyborczego w zw. z § 8, §10 ust. 3 w zw. z § 11 lit. d załącznika nr 1 do uchwały PKW z dnia 28 sierpnia 2023 r. – Regulamin 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., w sytuacji, w której pod uchwałami znajdują się podpisy członków okręgowych komisji wyborczych. Brak podania do publicznej wiadomości protokołów OKW nie warunkuje z pewnością istnienia uchwał OKW. Protokoły mają znaczenie dokumentacyjne, ich istnienie, a zwłaszcza publikacja nie decyduje o dojściu do skutku czynności konwencjonalnej.

Zarzut naruszenia art. 210 § 2 oraz § 3 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 216 § 2 Kodeksu wyborczego przez pominięcie skutków wynikających z prawidłowej wykładni tych przepisów nie został uzasadniony. Nie jest rolą Sądu Najwyższego zastępowanie skarżącego w formułowaniu zarzutów skargi.

Zasadny okazał się także zarzut naruszenia art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. To, czy ingerencja w bierne prawo wyborcze objętych listą kandydatów na posłów jest dokonana na podstawie i w graniach ustawy i czy może być uznana za konieczną i proporcjonalną w demokratycznym państwie prawnym, winien w pierwszej kolejności oceniać merytorycznie stały organ administracji wyborczej jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza. Polski porządek konstytucyjny wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania, której korelatem jest konstytucyjne prawo każdego do zaskarżania rozstrzygnięć organów władzy publicznej (art. 78 w zw. z art. 2 Konstytucji RP). Blankietowe wyłączenie merytorycznej kontroli rozstrzygnięć administracji wyborczej o uchyleniu uchwały okręgowej komisji wyborczej o odmowie rejestracji listy kandydatów, nie jest zgodne z art. 2 i 78 Konstytucji RP. Nie może być wątpliwości w demokratycznym państwie prawnym co do zaskarżalności rozstrzygnięć godzących w podstawowe prawa wyborcze obywateli (por. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14 i cytowane tam orzecznictwo). Samo ryzyko naruszenia podstawowych praw obywatelskich przemawia za pełną kontrolą rozstrzygnięć administracji wyborczej I instancji przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zaskarżone postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej ma natomiast charakter wyłącznie formalny. Zamyka obywatelom drogę do rozpoznania postanowienia okręgowej komisji wyborczej, wbrew art. 218 § 2 Kodeksu wyborczego, w kluczowej dla nich kwestii.

Uznanie skargi za zasadną i przekazanie sprawy Państwowej Komisji Wyborczej do ponownego rozpoznania, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego, ma skutki wyłącznie proceduralne i zobowiązuje Państwową Komisję Wyborczą do wszechstronnego rozpoznania sprawy. Artykuł 218 § 4 Kodeksu wyborczego reguluje bowiem wyłącznie skutki uznania zarzutów materialnoprawnych za zasadne i w związku z tym, nie ma w niniejszej sprawie zastosowania. W przypadku naruszenia przepisów

postępowania, orzekanie o skutkach materialnoprawnych byłoby bowiem przedwczesne i niedopuszczalne. Sąd Najwyższy uznając skargę za zasadą nie przesądza o obowiązku rejestracji listy kandydatów zgłoszonej przez skarżącego. Ocena odmowy rejestracji przez OKW – uznana przez sam ten organ za niezgodną z prawem i przedwczesną – wymaga bowiem uwzględnienia okoliczności rejestracji list kandydatów w okręgach innych niż okręg nr [...] W..

Prokonstytucyjna wykładnia art. 218 § 4 Kodeksu wyborczego prowadzi Sąd Najwyższy do wniosku, że wobec wspomnianej przedwczesności i niemożności merytorycznej oceny przez Sąd Najwyższy całości sprawy, Sąd Najwyższy określając skutek uchylenia, może zastosować odpowiednio art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. Przepis ten stanowi, że Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyła zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu; Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy przepis art. 415 k.p.c. stosuje się odpowiednio.

Zarzuty naruszenia art. 218 § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 96 ust. 2 Konstytucji RP są więc przedwczesne. Zastosowanie przepisów prawa materialnego jest dopuszczalne dopiero do wykluczenia wszelkich uchybień proceduralnych. Sąd Najwyższy nie może na obecnym etapie postępowania ani stwierdzić bezprawnego pozbawienia skarżącego przynależnych mu konstytucyjnych praw, ani nie może wykluczyć takiego naruszenia.

Wobec uwzględnienia skargi zbędne stało się rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie.

Z powyższych względów na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

r.g.

[ms]

