

POSTANOWIENIE

Dnia 29 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Elżbieta Karska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Tomasz Przesławski

w sprawie ze skargi M. K. pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców
na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 208/2023 z dnia 25 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,
z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 września 2023 r.,

oddala skargę

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr 208/2023 z 25 września 2023 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców (dalej również: „Komitet” lub „Skarżący”) w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (dalej: „Uchwała” lub „Uchwała PKW”) Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również: „PKW”), na podstawie art. 218 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497, dalej: „Kodeks” lub „k.wyb.”) postanowiła oddalić odwołanie Komitetu od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej w B. (dalej również: „OKW”) z 20 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., którą OKW odmówiła rejestracji ww. listy kandydatów z powodu niespełnienia warunku, o którym mowa w art. 210 k.wyb.

Powyższą uchwałę zaskarżono w całości, zarzucając w pierwszej kolejności:

1. naruszenie art. 160 § 4 k.wyb. w zw. z art. 218 § 3 k.wyb. w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 16 pkt 1 lit b. załącznika do uchwały PKW z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M. P. Nr 26, poz. 286, z 2012 r. poz. 38, z 2015, poz. 1295, z 2016 r. poz. 600, z 2018 r. poz. 122, 530 i 653, z 2019 r. poz. 390 oraz z 2020 r. poz. 27), poprzez ich niezastosowanie skutkujące podaniem do publicznej wiadomości treści pozornej uchwały PKW (zawierającej zaskarżone pozorne postanowienie), 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 stanowić może w najlepszym wypadku jedynie projekt uchwały, która w znaczeniu prawnym jest uchwałą *non est*, podobnie jak postanowienie w niej zawarte. Zaskarżone postanowienie nie może funkcjonować w obrocie prawnym. Mając na uwadze, iż termin zaskarżenia postanowienia wydanego w formie uchwały biegnie, zgodnie z art. 218 § 3 k.wyb. - od dnia jego podania do publicznej wiadomości, a skoro zaskarżane postanowienie nigdy nie zostało podpisane i nigdy nie istniało - nie może być uznane za ważny, skuteczny i wiążący dla Skarżącego przejaw działalności PKW.

W dalszej kolejności, na wypadek uznania przez Sąd Najwyższy, iż brak podpisania podanej do publicznej wiadomości na stronie internetowej PKW uchwały nie stanowi o jej bezwzględnej wadliwości i nieistnieniu w obrocie prawnym, zarzucono:

2. naruszenie art. 210 § 1 k.wyb. w zw. z art. 210 § 2 k.wyb. poprzez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że Komitet składając oświadczenie o zgłoszeniu listy kandydatów bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców (na

podstawie art. 210 § 2 k.wyb.) dokonał skutecznego i ważnego zgłoszenia listy kandydatów w danym okręgu w sytuacji, gdy w tym samym okręgu wyborczym Komitet złożył uprzednio zgłoszenie listy kandydatów popierając to zgłoszenie podpisami poparcia (w trybie art. 210 § 1 k.wyb.). Stosując prawidłową wykładnię wskazanych przepisów, zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w orzeczeniach Sądu Najwyższego - w takiej konfiguracji chronologicznej i faktycznej złożenie dwóch zgłoszeń list w oparciu o różną podstawę prawną (art. 210 § 1 - z podpisami, art. 210 § 2 - bez podpisów) - powinno prowadzić do stwierdzenia bezskuteczności zgłoszenia listy kandydatów w trybie art. 210 § 2 k.wyb. Kodeks wyborczy kreuje dwa alternatywne tryby zgłoszenia i nie przewiduje, aby zgłoszenie listy kandydatów w oparciu o oświadczenie art. 210 § 2 k.wyb. mogło być złożone pod warunkiem stwierdzenia braku przedłożenia przez Komitet wyborczy 5000 prawidłowych podpisów poparcia. Wydając zaskarżone postanowienie PKW nie dość wnikliwie rozważyła bezwzględną wadliwość postanowienia OKW w tym zakresie, pomimo, iż podstawę odmowy rejestracji listy kandydatów przez OKW stanowił wyrażnie art. 210 § 2 k.wyb. i niespełnienie określonego w nim wymogu. Gdyby natomiast PKW prawidłowo uznała bezskuteczność tego oświadczenia i wynikającą z tego wadliwość postanowienia OKW - powinna uwzględnić zarzuty wniesionego odwołania oraz sformułowany w oparciu o te zarzuty jedyny dopuszczalny wniosek, stanowiący powielenie treści przepisu art. 218 § 4 k.wyb.;

3. naruszenie art. 160 § 4 k.wyb. w zw. z § 8, § 10 ust. 3 w zw. z § 11 lit. d Załącznika nr 1 do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej 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 odwołaniem postanowienie, w sytuacji, gdy pod uchwałą znajdują się jedynie podpisy poszczególnych członków OKW, które nie pozwalają w sposób pewny dla obywatela stwierdzić, którzy z członków OKW zagłosowali za podjęciem stosownej uchwały, a którzy z nich byli podjęciu tej uchwały przeciwni. W związku z faktem, iż do publicznej wiadomości wraz z tekstem uchwały OKW nie podano protokołu, z

którego wynikał przebieg jawnego głosowania nad uchwałą, brak jest podstaw do stwierdzenia skuteczności jej podjęcia. Nieopublikowanie przez OKW protokołu głosowania, wykazującego rozkład głosów poszczególnych członków, którzy złożyli podpisy pod uchwałą godzi bezpośrednio w zasadę, iż głosowania OKW są jawne, a w konsekwencji prowadzi do utajnienia stanowisk poszczególnych głosujących w przedmiocie zasadności zapadłego postanowienia;

4. naruszenie art. 218 § 4 k.wyb. poprzez jego niezastosowanie przez PKW w sytuacji, gdy przepis ten znajduje bezwzględnie zastosowanie, wobec oczywistej zasadności odwołania Skarżącego od postanowienia zawartego w uchwale OKW odmawiającej Skarżącemu rejestracji listy w oparciu o oświadczenie z art. 210 § 2 k.wyb. w momencie, w którym wedle powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz zgodnie z wykładnią przepisów art. 210 § 1 k.wyb. w zw. z art. 210 § 2 k.wyb. poczynioną przez Sąd Najwyższy - oświadczenie to, jako zależne od spełnienia niedopuszczalnego warunku powinno zostać uznane za bezskuteczne. Po uwzględnieniu powyższego, mając na uwadze przede wszystkim gwarancje wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, OKW powinna skrupulatnie i zgodnie z przepisami prawa, przeprowadzić postępowanie wyjaśniające wskazane w art. 217 § 1 k.wyb. i dochowując należytej staranności wszelkimi dozwolonymi prawem sposobami zweryfikować skuteczność zgłoszenia listy kandydatów złożonej wraz z podpisami poparcia złożonymi przez wyborców. W sytuacji, w której OKW nie uwzględniła bezskuteczności oświadczenia Komitetu złożonego w oparciu o art. 210 § 2 k.wyb., nadto wobec bezprawnego przeprowadzenia przez OKW postępowania wyjaśniającego w przedmiocie autentyczności i zgodności ze stanem faktycznym danych zamieszczonych na przedłożonych listach poparcia wyłącznie w oparciu o Centralny Rejestr Wyborców - PKW powinna uwzględnić odwołanie Skarżącego w całości oraz stosując jedyny przepis Kodeksu traktujący o kompetencjach orzeczniczych PKW, w przypadku uwzględnienia odwołania - uznać odwołanie za zasadne i zobowiązać OKW do zarejestrowania listy kandydatów w danym okręgu;

5. naruszenie art. 153 § 1 k.wyb. oraz 1a k.wyb. w zw. z art. 165 § 5 k.wyb. w zw. z art. 170 § 1 i 6 k.wyb. poprzez ich niezastosowanie przez PKW i brak

należytego rozważenia, iż skład Okręgowej Komisji Wyborczej w B. jest sprzeczny z przepisami Kodeksu, a więc wszystkie podjęte przez OKW w B. uchwały są dotknięte sankcją bezwzględnej nieważności. Uchwała OKW została podjęta w składzie 3-osobowym, co uchybia wymogom prawa.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono, na podstawie art. 218 § 4 k.wyb., tj. jedyne przepisy Kodeksu ustanawiające kompetencje orzecznicze Sądu Najwyższego w przypadku uwzględnienia skargi uprawnionego podmiotu - uznanie niniejszej skargi za zasadną w całości i zobowiązanie Okręgowej Komisji Wyborczej w B. (okręg wyborczy nr [...]) do zarejestrowania 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.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi uznając zarzuty w niej zawarte za bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpatrywana skarga jest niezasadna i podlega oddaleniu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zarzut dotyczący podania do publicznej wiadomości treści niepodpisanej przez członków PKW uchwały, która jako nieopatrzona podpisami nie może funkcjonować w obrocie prawnym jako ważne i skuteczne orzeczenie, jest chybiony.

Podzielić należy stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 lutego 2015 r., II OSK 1799/13, w myśl którego dla bytu prawnego postanowienia wydanego przez organ kolegialny, konieczne jest, aby co najmniej jeden egzemplarz postanowienia zaopatrzony był w wymagane podpisy, natomiast od okoliczności konkretnej sprawy zależeć będzie, czy skuteczne będzie pozostawienie oryginału w aktach sprawy, czy też taki oryginalny egzemplarz postanowienia będzie doręczony stronie.

Należy odróżnić podjęcie uchwały (jej uchwalenie) od jej podpisania, które następuje zawsze po jej uchwaleniu. Powyższe potwierdzone zostało orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym m.in. w wyroku z 16 listopada 2011 r., II GSK 1137/10, w którym wskazano, że czynność podpisania uchwały następuje zawsze po uchwaleniu uchwały. Zatem uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały. Przyjęte projekty stają się uchwałami po przeprowadzeniu głosowania oraz ogłoszeniu wyników, o ile oczywiście w trakcie głosowania „za” opowiedziała się odpowiednia ilość członków organu stanowiącego.

Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 maja 2006 r., I OSK 111/06, w którym orzekł, że decyzja administracyjna, która wydana jest w postaci uchwały podejmowanej przez organ kolegialny, stanowi wyraz woli przejawianej przez zespół osób fizycznych pełniących na podstawie określonych procedur prawnych funkcję posiadaczy tych praw i obowiązków, które ustawa przypisuje organowi kolegialnemu. Uchwałę - decyzję należy uznać za podjętą z chwilą wyrażenia woli przez organ kolegialny w sposób prawem określony tzn. najczęściej w drodze głosowania (tajnego lub jawnego) zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów obecnych członków danego organu przy zachowaniu minimalnej, a koniecznej dla możliwości podejmowania uchwał liczby uczestniczących osób (*quorum*).

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdza, że zaskarżona uchwała została podjęta i uzyskała byt prawny już w chwili jej przegłosowania przez Państwową Komisję Wyborczą. Samo opublikowanie nie przesądza przy tym o jej istnieniu. Opublikowanie uchwały na stronie internetowej PKW ma znaczenie jedynie dla ustalenia terminu na wniesienie przez uprawniony podmiot środka odwoławczego. Mając to na uwadze, zarzucanie Państwowej Komisji Wyборczej podania do publicznej wiadomości pozornej uchwały, która jako niepodpisana nie może funkcjonować w obrocie prawnym jako ważne i skuteczne orzeczenie, należy uznać za całkowicie nietrafne (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 września 2023 r., I NSW 61/23).

Część zarzutów zawartych w rozpatrywanej skardze dotyczy składu i trybu działania Okręgowej Komisji Wyborczej w B.. Tymczasem, podkreślenia wymaga,

że przedmiotem kontroli odwoławczej dokonywanej przez Sąd Najwyższy w ramach postępowania skargowego, o którym mowa w art. 218 § 3 Kodeksu, jest uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, a więc ta decyzja, która jest konsekwencją odwołania od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej. Fakt ten ma istotne znaczenie dla określenia granic zaskarżenia i zakresu zarzutów, które mogą być obecnie rozpatrywane. Sąd Najwyższy w postępowaniu skargowym toczącym się w trybie art. 218 § 3 Kodeksu ocenia więc prawidłowość postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej wydanego w następstwie odwołania od decyzji komisji wyborczej pierwszego stopnia.

W świetle powyższego uznać należy, że Państwowa Komisja Wyborcza trafnie nie stwierdziła nielegalności działania OKW w B., a wywodzone na tym etapie zarzuty nie mogą doprowadzić skutecznie do usunięcia z obrotu prawnego zaskarżonej, *nota bene* zgodnej z prawem, uchwały PKW.

Prawidłowe jest stanowisko PKW, wyrażone w zaskarżonej uchwale, zgodnie z którym niezależnie od ewentualnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w sprawie skarg wyborczych, Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców nie spełnił warunku określonego w art. 210 § 2 Kodeksu. Przepis ten stanowi, iż zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu, o którym mowa w art. 210 § 1 Kodeksu (niepoparte podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym), uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem wymogów określonych w § 1 zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych, tj. co najmniej w 21 okręgach wyborczych. Skarżący Komitet z zachowaniem wymogów określonych w art. 210 § 1 k.wyb. zarejestrował jedynie 17 list, a kolejne listy kandydatów, które w wyniku rozstrzygnięć PKW lub Sądu Najwyższego mogą zostać jeszcze zarejestrowane, nie zostały zgłoszone z zachowaniem wskazanego wyżej wymogu. Uznać należy, że interpretacja art. 210 § 1 i 2 k.wyb. dokonana przez Państwową Komisję Wyborczą jest właściwa.

Reasumując, w ramach kontroli odwoławczej zainicjowanej rozpatrywaną skargą, Sąd Najwyższy nie dopatrywał się wskazywanych nieprawidłowości mogących skutkować uznaniem skargi za zasadną. Z przedstawionych wyżej względów, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

[a]