

POSTANOWIENIE

Dnia 25 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Bojańczyk (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Dariusz Czajkowski

w sprawie ze skargi Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców (...)

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 września 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. W. oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych 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 postępowania ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie.

UZASADNIENIE

W dniu 18 października 2018 r. Pełnomocnik Wyborczy Komitetu Wyborczego Wyborców (...) wniósł do Sądu Najwyższego skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 września 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich

przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie: 1) art. 160 i 161 Kodeksu wyborczego poprzez niewywiązanie się z wyszczególnionych zadań tak by w uchwałach PKW zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw podczas druku i dystrybucji kart wyborczych; 2) art. 484 Kodeksu Wyborczego poprzez niewywiązanie się z wyszczególnionych zadań tak by w uchwałach PKW zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw podczas druku i dystrybucji kart wyborczych.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o: 1) uchylenie zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia powyższego o 2) zmianę uchwały „w zaskarżonym zakresie przedstawionym z uzasadnieniem skargi”, 3) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, iż uchwała w żaden sposób nie wskazuje w jaki sposób druki kart do głosowania mają być zabezpieczone podczas drukowania, dystrybuowania, składowania, przechowywania, udostępniania, ani nie ustanawia obowiązku bezpośredniego nadzoru nad tymi czynnościami ze strony komisarzy wyborczego lub urzędnika wyborczego, ani nie tworzy ram do realnej kontroli ze strony wyborców. Uchwała nie nakłada też na wójtów czy burmistrzów obowiązku poinformowania kogokolwiek o dacie i miejscu druku lub dystrybucji kart. Uchwała nie precyzuje jak powinna być tworzona tzw. rezerwa 10% kart wyborczych. Konieczna jest zatem korekta uchwał w celu dostatecznego, realnego zabezpieczenia druku i dystrybucji kart wyborczych zarówno w pierwszym, jak i drugim terminie wyborów.

W dniu 19 października 2018 r. Sąd Najwyższy doręczył odpis skargi do Państwowej Komisji Wyborczej z wezwaniem do złożenia odpowiedzi na skargę w terminie 3 dni.

W dniu 22 października 2018 r. pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej

w 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 według norm przepisach. W uzasadnieniu wyjaśnił, że nie istnieje prawny obowiązek publikowania uchwał zawierających wytyczne PKW w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, a skarga została wniesiona po ustawowym terminie 7 dni od jej opublikowania na stronie internetowej PKW. Na dowód publikacji uchwały załączono wydruk ze strony internetowej PKW dowodzący, że uchwała została opublikowana 25 września 2018 r. o godz. 14.06.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu. Jak wynika z art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego, pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego nie są aktami powszechnie obowiązującego prawa (por. uzasadnienie wyroku NSA z 22 sierpnia 2018 r., II OKW 9/18; uzasadnienie wyroku NSA z 14 sierpnia 2018 r., II OSK 2360/18; uzasadnienie wyroku NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17; uzasadnienie wyroku NSA z 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12; uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 18 czerwca 2018 r., VIII SA/Wa 425/18; uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 2214/16).

Konstytucja RP w art. 88 ust. 2 określa standard ogłaszania aktów normatywnych, nakładając na parlament obowiązek wydania ustawy regulującej zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych. Obowiązek ogłaszania aktów normatywnych odnosi się nie tylko do aktów wskazanych w art. 88 ust. 1, w którym Konstytucja RP samodzielnie przesądza, że warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych powszechnie obowiązujących wyliczonych w tym przepisie jest ich

ogłoszenie, lecz do wszystkich aktów normatywnych (źródeł prawa). Obowiązek określony w art. 88 ust. 2 Konstytucji RP wypełnia ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523). Jej art. 2 wskazuje, iż co do zasady ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, ale odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Ustawodawcy wolno wyłączyć obowiązek urzędowego ogłaszania pewnych źródeł prawa. Sama Konstytucja zakłada – w art. 190 ust. 2 – że taka sytuacja może mieć miejsce (M. Wiącek, komentarz do art. 88, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 97-98).

Kodeks wyborczy wylicza enumeratywnie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Rozstrzyga tym samym, że pozostałe uchwały, w tym uchwały w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, nie podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Również żadne inne przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie formułują obowiązku publikacji uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego w innych dziennikach urzędowych niż Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski.”

Podzielić trzeba pogląd Państwowej Komisji Wyborczej, że względ na racjonalność ustawodawcy wymaga przyjęcia, że skoro wszystkie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego są bezzwłocznie po ich podjęciu ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Państwowej Komisji Wyborczej, a jednocześnie brak jest obowiązku publikacji tych uchwał w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, to termin na wniesienie skargi, o którym mowa w art. 161a Kodeksu wyborczego nie może rozpoczynać biegu dopiero z chwilą ogłoszenia uchwały PKW w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Prawo do wniesienia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 określone w art. 161a Kodeksu wyborczego nie może być ani iluzoryczne, ani całkowicie zależne od

dowolnej w istocie decyzji Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu albo niezarządzeniu ogłoszenia uchwały PKW w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Brak ogłoszenia albo zbyt późne ogłoszenie uchwały PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” nie może pozbawiać pełnomocnika wyborczego prawa do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego.

Podstaw do odmiennej wykładni art. 161a Kodeksu wyborczego nie daje z pewnością Regulamin Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. (M.P. 2012 r. nr 26, poz. 286 i 38; M.P. 2015 r., poz. 1295; M.P. 2016 r., poz. 600 oraz M.P. 2018 r., poz. 122 i 653). Wynika to z faktu, iż regulamin PKW nie będący aktem normatywnym powszechnie obowiązującym nie może ani nakładać obowiązków na Prezesa Rady Ministrów, ani naruszać gwarancyjnej regulacji art. 161a Kodeksu wyborczego, nakierowanej na zagwarantowanie skutecznej ochrony sądowej uczestnikom procesu wyborczego.

Zaskarżona skargą uchwała Państwowej Komisji Wyborczej weszła w życie z dniem podjęcia 24 września 2018 r. i została ogłoszona w Biuletynie Informacji Publicznej 25 września 2018 r. Z dniem 26 września otworzył się termin, o którym mowa w art. 161a Kodeksu wyborczego. Termin ten upłynął z dniem 2 października 2018 r. Skarga wniesiona po terminie określonym w art. 161a Kodeksu wyborczego podlega odrzuceniu na podstawie art. 161a § 1 k.w. w zw. z art. 13 § 2 i art. 398⁶ § 3 k.p.c.

O kosztach rozstrzygnięto na podstawie art. 520 k.p.c.

Z powyższych względów orzeczono jak sentencji.