

POSTANOWIENIE

Dnia 29 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Tomasz Przesławski

w sprawie ze skargi D. M. osoby upoważnionej przez Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] 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

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”), uchwałą Nr [...] z 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., na podstawie art. 218 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (dalej: „k.wyb.”), oddaliła odwołanie Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców, złożone przez osobę zgłaszającą listę, od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej z 21 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.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Okręgowa Komisja Wyborcza w P. uchwałą z 21 września 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 k.wyb.

W dniu 22 września 2023 r. do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło odwołanie od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej w P. z 21 września 2023 r., wniesione przez osobę upoważnioną przez Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców. W odwołaniu osoba upoważniona przez Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i rejestrację listy, zarzucając uchwale:

- a) naruszenie przepisów k.wyb., Traktatu o Unii Europejskiej oraz Konstytucji RP oraz
- b) przedwczesność zaskarżonej uchwały.

Rozpoznając odwołanie PKW stwierdziła, że 5 września 2023 r. osoba upoważniona przez Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców zgłosiła do Okręgowej Komisji Wyborczej w P. listę kandydatów na posłów w okręgu wyborczym nr [...]. Do zgłoszenia dołączono oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia wynikającego z art. 210 § 2 k.wyb. Zgłoszenie nastąpiło bez poparcia podpisami wyborców. PKW wyjaśniła następnie, że zgodnie z art. 210 § 2 k.wyb., komitet wyborczy, który z zachowaniem wymogu przedłożenia podpisów co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danych okręgu wyborczym, zgłosił listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, uprawniony jest do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. Zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu przedłożenia wskazanej wyżej liczby podpisów poparcia uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem tego wymogu zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Aby móc skorzystać z przywileju rejestracji list bez podpisów poparcia, komitet musi więc mieć

zweryfikowane podpisy poparcia oraz zarejestrowane listy w co najmniej 21 okręgach wyborczych. Wobec powyższego PKW stwierdziła, że z uwagi na brak zarejestrowania listy kandydatów na posłów Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w co najmniej 21 okręgach wyborczych, Okręgowa Komisja Wyborcza w P. uchwałą z 21 września 2023 r. słusznie postanowiła odmówić rejestracji listy kandydatów na posłów tego Komitetu w okręgu wyborczym nr [...].

PKW wyjaśniła następnie, że w piśmie z 21 września 2023 r. znak [...] skierowanym do Okręgowych Komisji Wyborczych wskazała, że Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w 17 okręgach wyborczych miała zarejestrowane listy kandydatów na posłów spełniające warunek, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb., tj. poparte podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. W przypadku wszystkich innych zgłoszeń list kandydatów dokonanych przez ten Komitet w trybie art. 210 § 1 k.wyb. zakończyły się już postępowania odwoławcze i skargowe dotyczące odmowy zarejestrowania list przez okręgowe komisje wyborcze. PKW wskazała przy tym, że wbrew twierdzeniu Skarżącej, Komitet dokonał zgłoszenia list kandydatów na posłów w Okręgowych Komisjach Wyborczych w S., S. (w skardze omyłkowo wskazano G.), B. i R. na podstawie oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb.

PKW stwierdziła końcowo, że niezależnie od ewentualnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców nie spełnił warunku określonego w art. 210 § 2 k.wyb. PKW zauważyła bowiem, że przepis ten stanowi, że zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb. (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 art. 210 § 1 k.wyb. zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych, tj. co najmniej w 21 okręgach wyborczych. Z uwagi więc na to, że Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców zarejestrował jedynie 17 list, a kolejne listy kandydatów mogą dopiero zostać jeszcze zarejestrowane, nie został spełniony wymóg określony przez art. 210 § 1

k.wyb. Wobec powyższego zdaniem PKW, Okręgowa Komisja Wyborcza w P. słusznie postanowiła odmówić rejestracji listy kandydatów na posłów.

Skargą z 27 września 2023 r. D. M. – osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców – zaskarżyła postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z 25 września 2023 r., zawarte w uchwale PKW nr [...], sygn. akt: [...] z 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., w całości, zarzucając:

- 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 Państwowej Komisji Wyborczej 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 Państwowej Komisji Wyborczej (...) 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 wydane 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, podniesiono następujące zarzuty:

- 2) naruszenie art. 210 § 1 k.wyb. w zw. z art. 210 § 2 k.wyb. poprzez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że Komitet Wyborczy, 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. Kodeks kreuje dwa alternatywne tryby zgłoszenia i nie przewiduje, aby zgłoszenie listy kandydatów w oparciu o oświadczenie z 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 wynikająca 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 (zgodnie z § 8 ust. 1 Regulaminu OKW... głosowanie jest jawne), 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. 210 § 1 ustawy Kodeks Wyborczy w zw. z art. 210 § 2 k.wyb. poprzez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że Komitet Wyborczy 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 Wyborczy 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. 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 wyraźnie 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.;

- 5) naruszenie art. 153 § 1 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 P. jest sprzeczny z przepisami k.wyb., a więc wszystkie podjęte przez OKW w P. uchwały są dotknięte sankcją bezwzględnej nieważności i nie występują w obrocie prawnym. PKW pominęła w tym zakresie, pomimo stosownego zarzutu w treści odwołania od postanowienia OKW, iż w składzie OKW w P. znajduje się Komisarz wyborczy pełniący funkcję Zastępcy Przewodniczącego, podczas gdy przepisy Kodeksu dopuszczają pełnienie przez Komisarza wyborczego wyłącznie funkcji Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej.

Na podstawie powyższych zarzutów rozwiniętych w uzasadnieniu skargi, działając podstawie art. 218 § 4 k.wyb., wniesiono o uznanie niniejszej skargi za zasadną w całości i zobowiązanie Okręgowej Komisji Wyborczej w P. (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.

Pismem z 28 września 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy rozpoznał skargę rozważając kluczowe zarzuty skargi, które są całkowicie niezasadne. Ze względu na specyfikę procedury sądowej w sprawach ze skarg na uchwały PKW, a zwłaszcza zastrzeżone ustawowo krótkie terminy na rozpoznanie środków zaskarżenia, pisemne motywy orzeczenia zostaną ograniczone do niezbędnego zakresu.

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.

Przy tym 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 Wyborczej podania do wiadomości publicznej pozornej uchwały, która jako niepodpisana nie może funkcjonować w obrocie prawnym jako ważne i skuteczne orzeczenie, należy uznać za całkowicie nietrafne.

Część zarzutów skargi dotyczy składu oraz trybu działania Okręgowej Komisji Wyborczej w P.. Tymczasem podkreślenia wymaga, że przedmiotem kontroli odwoławczej dokonywanej przez Sąd Najwyższy w ramach postępowania skargowego, o którym mowa w art. 218 § 3 k.wyb., 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 skargi i zakresu zarzutów, które mogą być obecnie rozpatrywane. Sąd Najwyższy w postępowaniu skargowym toczącym się w trybie art. 218 § 3 k.wyb. ocenia więc prawidłowość postanowienia PKW wydanego w następstwie odwołania od decyzji komisji wyborczej pierwszego stopnia.

W świetle powyższego uznać należy, że Państwowa Komisja Wyborcza trafnie nie stwierdziła nielegalności działania Okręgowej Komisji Wyborczej w P., a wywodzone na tym etapie zarzuty nie mogą doprowadzić skutecznie do usunięcia z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały PKW.

Trafne jest też stanowisko PKW, wyrażone w zaskarżonej uchwale, zgodnie z którym niezależnie od ewentualnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w sprawie

skarg, Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców nie spełnił warunku określonego w art. 210 § 2 k.wyb. Przepis ten stanowi, iż zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb. (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 Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców 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 trafna.

Reasumując, w ramach kontroli odwoławczej zainicjowanej skargą reprezentanta Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców, Sąd Najwyższy nie dopatrył się nieprawidłowości wskazanych w skardze, mogących skutkować uznaniem jej za zasadną. Podniesione w skardze argumenty, ze względu na wskazane wyżej przyczyny nie mogą odnieść zamierzonego przez Skarżącego skutku.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

[a!]