

POSTANOWIENIE

Dnia 28 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi R. P., pełnomocnika Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców,
na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z 25 września 2023 r. zawarte w uchwale nr [...] w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 15 października 2023 r.
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 28 września 2023 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

I.

Pismem z 27 września 2023 r. R. P. (dalej również: Skarżący) – pełnomocnik Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców (dalej również: „Komitet”) wniósł skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej (dalej również: „PKW”) 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 15 października 2023 r. Powyższe postanowienie zaskarżył w całości, zarzucając:

I. naruszenie art. 160 § 4 k.wyb. w zw. z art. 218 § 3 k.w. w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 16 pkt 1 lit. b. załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 21 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. nr 26 poz. 286 z 2012 r., poz. 38 z 2015 r., poz. 1295 z 2016 r., poz. 600 z 2018 r., poz. 122, 530 i 653 z 2019 r., poz. 390 oraz 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, że termin zaskarżenia postanowienia wydanego w formie uchwały biegnie, zgodnie z art. 218 § 3 k.wyb., od dnia jego podania do publicznej wiadomości, a zaskarżone postanowienie nigdy nie zostało podpisane i nigdy nie istniało, nie może być uznane za ważny, skuteczny i wiążący dla Skarżącego przejaw działalności PKW;

- na wypadek nieuwzględnienia powyższego zarzutu Skarżący zarzucił:

II. 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.w.) 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.w.). 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 5 000 zł prawidłowych podpisów poparcia. Wydając zaskarżone postanowienie PKW nie dość wnikliwie rozważyła bezwzględną wadliwość postanowienia OKW w tym zakresie pomimo, że 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 art. 218 § 4 k.wyb.

III. naruszenie art. 160 § 4 k.wyb. w zw. z § 8, § 10 ust. 3 w zw. z § 11 lit. d Załącznika nr 1 do uchwały PKW z 28 sierpnia 2023 r. - Regulamin Okręgowych Komisji Wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i 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 głosowali za podjęciem stosownej uchwały (zgodnie z § 8 ust. 1 Regulaminu głosowanie jest jawne), a którzy z nich byli podjęciu tej uchwały przeciwni. W związku z faktem, że 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, że głosowania OKW są jawne, a w konsekwencji prowadzi do utajnienia stanowisk poszczególnych głosujących w przedmiocie zasadności zapadłego postanowienia.

IV. naruszenie art. 218 § 4 k.w. poprzez jego niezastosowanie przez PKW w sytuacji, gdy przepis ten znajduje bezpośrednie 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, 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 złożonego wraz z podpisami poparcia złożonymi przez wyborców. W sytuacji, w której OKW nie uwzględniła bezskuteczności oświadczenia Komitetu Wyborczego 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 wyborczego traktujący o kompetencjach orzeczniczych PKW, w przypadku uwzględnienia odwołania - uznać odwołanie za zasadne i zobowiązać OKW do zarejestrowania listy kandydatów w danym okręgu.

V. naruszenie art. 153 § 1 i 1a 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, że skład OKW w K. jest sprzeczny z przepisami Kodeksu wyborczego, a więc wszystkie uchwały podjęte przez OKW w K. 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, że w składzie OKW w K. znajduje się Komisarz wyborczy pełniący funkcję zastępcy przewodniczącego, podczas gdy przepisy Kodeksu wyborczego dopuszczają pełnienie przez Komisarza wyborczego wyłącznie funkcji przewodniczącego OKW.

W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o uznanie skargi za zasadną w całości i zobowiązanie Okręgowej Komisji Wyborczej w K. do zarejestrowania listy kandydatów Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 15 października 2023 r.

II.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

II.1. W odniesieniu do pierwszego z przytoczonych wyżej zarzutów należało zauważyć, że zamieszczony za stronie PKW plik, zawierający treść zaskarżonej uchwały, nie zawiera skanów podpisów członków Komisji. Według § 16 pkt 1 lit b Regulaminu PKW, stanowiącego załącznik do uchwały PKW z 21 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. Nr 26, poz. 286 ze zm.) uchwały PKW, o których mowa w art. 218 § 2 k.wyb., tj. również wydane w wyniku rozpoznania odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej o odmowie rejestracji listy wyborczej, podpisują wszystkie osoby wchodzące w skład Komisji obecne na posiedzeniu. Zaskarżona uchwała powinna również zostać podpisana przez członków PKW obecnych na posiedzeniu, na którym została podjęta. Należy jednak zauważyć, że oryginał uchwały PKW ma formę pisemną, nie zaś cyfrową. Komisja ma obowiązek podać wydane postanowienie do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 218 k.wyb. Za wystarczające należy jednak uznać udostępnienie treści podjętej uchwały. Brak jest przy tym podstaw do przyjęcia założenia, że zamieszczenie pliku zawierającego wyłącznie treść uchwały z pominięciem skanów podpisów członków Komisji świadczy o tym, że uchwała nie została w ogóle podpisana. Można przy tym zauważyć, że przyjęcie poglądu Skarżącego o nieistnieniu uchwały skutkowałoby uznaniem rozpoznawanego odwołania za niedopuszczalne ze względu na brak substratu zaskarżenia. Nie istnieje bowiem prawna możliwość zaskarżenia uchwały, która nie została podjęta. Końcowo wskazać należy, iż z akt sprawy wynika, że zaskarżona uchwała Państwowej Komisji Wyborczej została podpisana przez Przewodniczącego PKW, Zastępcę Przewodniczącego PKW oraz dodatkowo przez pięciu członków Państwowej Komisji Wyborczej.

II.2. W ramach drugiego z powołanych zarzutów Skarżący podnosi, że OKW w K. - w sytuacji braku podstaw do rejestracji listy wyborczej na podstawie art. 210 § 2 k.wyb. - zobowiązany był do zarejestrowania tej listy na podstawie art. 210 § 1 k.wyb., tj. w oparciu od podpisy co najmniej 5 000 wyborców stale zamieszkałych w

danym okręgu wyborczym. Należy jednak zauważyć, że w treści uchwały [...]1 Okręgowej Komisji Wyborczej w K. z 21 września 2021 r. jednoznacznie stwierdzono, że zgłoszenie nie zostało poparte wymaganą liczbą podpisów. Pozostaje to w sprzeczności z twierdzeniami Skarżącego, który w treści rozważanego zarzutu twierdzi, że wymagane podpisy poparcia złożył, a odmowy rejestracji listy upatruje w zastosowaniu wyłącznie art. 210 § 2 k.wyb. z pominięciem art. 210 § 1 k.wyb. Jednocześnie Skarżący nie przedstawił żadnych okoliczności mogących prowadzić do zakwestionowania ustaleń o niezłożeniu podpisów, ani nie przedstawił żadnych dowodów na te okoliczności. Brak jest zatem podstaw do stwierdzenia, że w przypadku Skarżącego zostały spełnione przesłanki rejestracji listy wyborczej w oparciu o wymaganą liczbę podpisów.

II.3. Trzeci z zarzutów dotyczy upatrywanego przez Skarżącego uchybienia w postaci zaniechania opublikowania przez Okręgową Komisję Wyborczą w K. protokołu głosowania nad uchwałą nr [...]1, odmawiającą rejestracji listy wyborczej. Według Skarżącego brak publikacji protokołu uniemożliwia ustalenie, którzy spośród członków komisji głosowali na uchwałą, a którzy byli przeciw, a tym samym godzi w zasadę jawności głosowania. Skarżący podnosi, że PKW w zaskarżonej uchwale nie rozważyła dostatecznie zarzutów dotyczących powyższego uchybienia OKW w K..

Powyższy zarzut pozostaje niezasadny, gdyż nie dotyczy zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, jak również poprzedzającej ją uchwały okręgowej komisji wyborczej. W Regulaminie 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., stanowiącego Załącznik nr 2 do uchwały PKW nr 108/23 z 28 sierpnia 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 980) wyraźnie rozróżnia się uchwałę okręgowej komisji wyborczej od protokołów sporządzanych przez tę komisję. Na podstawie § 11 pkt 1 lit. a) Regulaminu uchwały podjęte w sprawach odmowy rejestracji listy kandydatów na posłów podpisują wszyscy członkowie komisji. Treść uchwały nr [...]1 OKW w K. w zakresie podpisów członków komisji pozostaje zatem zgodna z prawem. Ewentualne uchybienia w zakresie opublikowania protokołów

komisji pozostają natomiast bez wpływu na wynik postępowania w przedmiocie rejestracji listy wyborczej.

II.4. Czwarty z zarzutów dotyczy naruszenia art. 218 § 4 k.wyb., w którym wyrażono obowiązek zarejestrowania listy wyborczej w razie uznania odwołania za zasadne. Zarzut ten stanowi w istocie powtórzenie zarzutu drugiego w zakresie twierdzeń o wadliwym zastosowaniu art. 210 § 2 k.wyb. i odmowie rejestracji listy wyborczej na podstawie przesłanek określonych w tym przepisie. Skarżący ponadto zarzuca „bezprawne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie autentyczności i zgodności ze stanem faktycznym danych zamieszczonych na przedłożonych listach poparcia wyłącznie w oparciu o Centralny Rejestr Wyborców”. Cytowany fragment zarzutu nie został jednak szerzej rozwinięty, a niemożność ustalenia jego treści sprawia, że nie może stanowić podstawy skutecznego odwołania.

II.5. Odnosząc się do ostatniego, piątego zarzutu, należy zauważyć, że w uchwale nr [...]1 OKW w K. jako zastępca przewodniczącego wymieniony został J.K., który jest komisarzem wyborczym. Funkcjonalnie zatem przewodniczył posiedzeniu OKW komisarz wyborczy. Jest to w świetle uregulowań Kodeksu wyborczego prawidłowe.

W świetle art. 166 § 1 k.wyb. komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa. Zgodnie z art. 166 § 3 k.wyb. komisarzy wyborczych powołuje się w liczbie 100. Według art. 202 § 1 k.wyb. podział na okręgi wyborcze, ich numery i granice oraz liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu, a także siedziby okręgowych komisji wyborczych określa załącznik nr 1 do kodeksu. Zgodnie z jego treścią liczba okręgowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu RP wynosi 41.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 170 § 1 k.wyb. „w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 4 do 10 członków powołanych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji, a także z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy”. W myśl art. 170 § 6 k.wyb. OKW na pierwszym posiedzeniu wybiera spośród siebie

dwóch zastępców przewodniczącego komisji. Wskazać należy, że w myśl uregulowania art. 166 § 5 k.wyb. nie mogą być komisarzami wyborczymi kandydaci w wyborach, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi, mężowie zaufania, urzędnicy wyborczy, członkowie komisji wyborczej, z zastrzeżeniem art. 153 § 1a., który z kolei stanowi, że art. 153 § 1 k.wyb., w myśl którego „nie mogą być członkami komisji kandydaci w wyborach, komisarze wyborczy, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi, urzędnicy wyborczy oraz mężowie zaufania”, nie mają zastosowania do komisarzy wyborczych pełniących z urzędu funkcje przewodniczących okręgowych lub rejonowych komisji wyborczych albo ich członków.

Z powyższego zestawienia przepisów wynika, że w wyborach do Sejmu RP liczba komisarzy wyborczych, wynosząca 100, przewyższa ponad dwukrotnie liczbę okręgowych komisji wyborczych. Jednocześnie komisarz wyborczy z mocy prawa jest przewodniczącym komisji wyborczej. Interpretacja tych przepisów przy założeniu racjonalności ustawodawcy, pomimo niespójności regulacji, prowadzi do wniosku, że wszyscy komisarze wyborczy z mocy prawa wchodzi w skład okręgowych komisji wyborczych. Jednocześnie zakazy wyrażone w art. 166 § 5 oraz art. 153 § 1 k.wyb. należy rozumieć w ten sposób, że komisarz wyborczy nie może być członkiem komisji wyborczej inaczej niż z mocy ustawy. Wskazane uregulowania stanowią, że komisarz wyborczy z mocy ustawy przewodniczy komisji. Funkcjonalnie może więc to być jeden z komisarzy ustanowionych w danym okręgu. Z perspektywy OKW brak praktycznej możliwości występowania więcej niż jednej osoby w charakterze przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, skutkuje przyjęciem, że drugi komisarz wyborczy pełni funkcję zastępcy przewodniczącego, chociaż podczas konkretnego posiedzenia komisji jest przewodniczącym. W rezultacie nie można stwierdzić, aby w rozpoznawanej sprawie skład OKW w K. przy podejmowaniu uchwały nr [...]1 był sprzeczny z prawem.

II.6. W związku z powyższym, na podstawie art. 218 § 3 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak na wstępie.

[a]