

POSTANOWIENIE

Dnia 25 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (...) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. oraz na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., przy udziale 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 związane ze swoim udziałem w sprawie.**

UZASADNIENIE

W dniu 18 października 2018 r. do Sądu Najwyższego wpłynęła skarga pełnomocnika Komitetu Wyborczego (...) Z. M. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., M.P. z 2018 r., poz. 979 z dnia 12 października 2018 r., a także na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., M.P. z 2018 r., poz. 969 z dnia 12 października 2018 r. Skarżący wniósł o zawieszenie zaskarżonych uchwał do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy skargi i o nakazanie przez Sąd Najwyższy dokonania przez Państwową Komisję Wyborczą stosownych zmian i uzupełnień w zaskarżanych uchwałach. W uzasadnieniu podniesiono, że obie zaskarżone uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nie są zgodne z nowym Kodeksem wyborczym lub w niebezpieczny dla uczciwości wyborów sposób pomijają istotne regulacje dotyczące pracy Obwodowych Komisji Wyborczych, wprowadzają pojęcia i terminy, które nie występują w ogóle w Kodeksie wyborczym, zastępując precyzyjne sformułowania Kodeksu wyborczego innymi określeniami, powodując tym samym chaos organizacyjny i pojęciowy dający możliwość sfalszowania wyborów. W ocenie Skarżącego, zaskarżone uchwały w szczególności: nie określają trybu odwoływania członków oraz przewodniczących Okręgowych Komisji Wyborczych; przewidują wbrew postanowieniem Kodeksu wyborczego obecność dziennikarzy w pomieszczeniach Okręgowych Komisji Wyborczych, także po zamknięciu lokali wyborczych; nie określają szczegółowych wymogów dla operatorów zapewniających obsługę informatyczną komisji wyborczych; naruszają przepisy Kodeksu wyborczego poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak aby zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe

zabezpieczenia przed możliwością fałszerstw; poszerzają w sposób nieuprawniony możliwość identyfikacji wyborcy posługującego się „nieważnym” dokumentem tożsamości i dopuszczają możliwość głosowania przez taką osobę; nie wskazują w szczegółowy sposób dopuszczalnych metod udokumentowania przez wyborcę okoliczności zamieszkiwania w danym obwodzie wyborczym; naruszają przepisy Kodeksu wyborczego poprzez wprowadzenie dotąd nieznanego pojęcia „projekt protokołu” zamiast określenia „protokół wyborczy” oraz wskazanie, że wyłącznie w przypadku gdy komisja nie ma zapewnionej obsługi informatycznej protokoły wyborcze będą sporządzone ręcznie.

W dniu 22 października 2018 r. pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej złożył do Sądu Najwyższego odpowiedź na skargę, w której wniósł o odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia takiego wniosku o oddalenie skargi jako niezasadnej oraz o zasądzenie od Skarżącego na rzecz Uczestnika kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej podniósł, iż zgodnie z brzmieniem art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego, skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały, przy czym przepis ten nie odnosi się w żaden sposób do „ogłaszania” uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, a skoro zaskarżone uchwały zostały opublikowane na stronie www.pkw.gov.pl w dniu 19 września 2018 r. to od tej daty powinien być liczony 7-dniowy termin do wniesienia skargi.

W piśmie z dnia 23 października 2018 r. zatytułowanym „Uzupełnienie odpowiedzi na skargę”, podtrzymując dotychczasowe stanowisko, pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, odnosząc się do zarzutów merytorycznych skargi, że nie zasługują one na uwzględnienie.

Zarządzeniem, wykonanym w dniu 23 października 2018 r., Z. M. został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi poprzez przedłożenie odpisu pełnomocnictwa Komitetu Wyborczego (...) i odpisu uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Ponadto zarządzeniem, wykonanym w dniu 23 października 2018 r., doręczono

odpis odpowiedzi Państwowej Komisji Wyborczej na skargę pełnomocnika Komitetu Wyborczego (...) Skarżącemu.

W dniu 24 października 2018 r., złożono w Sądzie Najwyższym zgłoszenie pełnomocnictwa z dnia 24 października 2018 r. sporządzone przez profesjonalnego pełnomocnika w osobie adw. M. H., akt pełnomocnictwa do reprezentacji Komitetu Wyborczego (...) przed Sądem Najwyższym z dnia 19 października 2018 r. oraz kopię niepotwierdzoną za zgodność z oryginałem postanowienia Komisarza Wyborczego w K. III z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców pod nazwą Komitet Wyborczy (...) w celu zgłaszania kandydatów na radnych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r.

Zarządzeniem, wykonanym w dniu 25 października 2018 r., doręczono Skarżącemu odpis uzupełnienia odpowiedzi na skargę.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestionowane uchwały Państwowej Komisji Wyborczej: 1) w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r. oraz 2) w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r. zostały podjęte w dniu 17 września 2018 r. i ogłoszone w dniu 19 września 2018 r. na stronie internetowej www.pkw.gov.pl a następnie w dniu 12 października 2018 r. ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 1) M.P. z 2018 r., poz. 979, 2) M.P. z 2018 r., poz. 969.

Zgodnie z brzmieniem art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych oraz terytorialne i obwodowe komisje wyborcze, a także wyjaśnienia dla organów samorządu terytorialnego oraz podległych im jednostek wykonujących zadania związane z przygotowywaniem i przeprowadzaniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców telewizyjnych i radiowych. Wytyczne Państwowej

Komisji Wyborczej mają na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. W obszarze uprawnień przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej brak jest natomiast kompetencji prawotwórczych w zakresie stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Wiążące wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej można natomiast zaliczyć do przepisów prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie art. 161a § 1 zd. 1 Kodeksu wyborczego, pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach wskazanych w art. 161 § 1 przywołanej regulacji. W świetle art. 161a § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego, skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały. Natomiast z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego wynika, że ilekroć w Kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku.

Kluczową, na tle rozpoznawanej sprawie pozostaje kwestia czy skarga została wniesiona z zachowaniem terminu ustawowego.

Dokonując analizy wskazanego zagadnienia, należy wstępnie zauważyć, że racjonalny ustawodawca w sposób enumeratywny określił przypadki, w których został nałożony obowiązek ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (przykładowo: art. 143 § 2, art. 188 § 4, art. 199 § 2, art. 207, art. 302, art. 327 § 2, art. 337 § 2, art. 406 § 1 Kodeksu wyborczego). Natomiast obowiązek taki nie wynika wprost z treści art. 161 Kodeksu wyborczego. Pozwala to na sformułowanie wniosku, iż nie wszystkie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej podlegają ogłaszaniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Mimo, że z treści § 3 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. z 2011 r., Nr 26, poz. 286 ze zm.) wynika, że Komisja uchwała akty prawne w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym, ogłasza je w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i podaje do publicznej wiadomości, nie

budzi wątpliwości, że postanowienia regulaminu nie mają mocy norm ustawowych. Ponadto, użycie w przywołanej regulacji koniunkcji wskazuje, że powinnością Komisji powinno być zarazem zapewnienie ogłoszenia aktów w „Monitorze Polskim” jak też podanie ich do publicznej wiadomości (w domniemany - odmienny od uprzednio wskazanego - sposób). Wskazana regulacja nie przesądza zatem sposobu rozumienia pojęcia „ogłoszenia uchwały” w ujęciu art. 161a § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523) w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” ogłasza się akty normatywne i niektóre akty prawne. W wymienionym publikatorze ogłasza się inne akty prawne oraz ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Publikacja, nie objętych ustawowym obowiązkiem ogłaszania, aktów prawnych następuje na zarządzenie Prezesa Rady Ministrów. Na tle wymienionych aktów należy więc wyróżnić grupę aktów prawnych, co do których ustawodawca przewidział jedynie fakultatywne ogłoszenie w „Monitorze Polskim” (kategoria „niektórych innych aktów prawnych”) i zaliczyć do niej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zawierające wytyczne i wyjaśnienia. Prawo do informacji o takich aktach wynika z prawa do informacji publicznej oraz potrzeby urzeczywistnienia możliwości sprawowania przez społeczeństwo kontroli nad działalnością organów władzy publicznej. Te akty podlegają ogólnemu obowiązkowi udostępnienia na podstawie art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.). Warunek ten należy uznać za spełniony także w drodze ogłoszenia uchwały przez Państwową Komisję Wyborczą na jej stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej (utworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci elektronicznej). Należy zatem wyraźnie odróżnić ustawowy obowiązek ogłaszania aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” od „podania do publicznej wiadomości”, stanowiącej realizację szeroko rozumianego prawa do informacji.

Na marginesie warto również podkreślić, że zgodnie z brzmieniem art. 2a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w celu ułatwienia i uproszczenia dostępu do ogłaszanych w dziennikach urzędowych aktów prawnych, akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu, ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 570 ze zm.), chyba że ustawa stanowi inaczej. Dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej. Dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi stronę internetową. Ułatwienie takie umożliwia realizację konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W braku ustawowego obowiązku ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, za datę ogłoszenia uchwały należy uznać podanie do publicznej wiadomości, w sposób umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Jeśli zatem uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach wskazanych w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego są bezzwłocznie po ich podjęciu ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej, a jednocześnie nie ma obowiązku ogłaszania tych uchwał w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, termin na wniesienie skargi, o której mowa w art. 161a § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego nie może rozpocząć swego biegu dopiero z chwilą ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Należy również podkreślić, że pełnomocnik wyborczy występujący na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, uprawniony także do złożenia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej zawierającą wytyczne i wyjaśnienia, wykonując należycie swoje obowiązki powinien na bieżąco zapoznawać się z podawanymi do publicznej wiadomości uchwałami, których jest jednym z adresatów.

Za datę ogłoszenia zaskarżonych uchwał Państwowej Komisji Wyborczej należy zatem uznać datę podania uchwał do publicznej wiadomości poprzez

ogłoszenie na stronie internetowej (www.pkw.gov.pl) Państwowej Komisji Wyborczej.

Jeśli więc do ogłoszenia obu zaskarżonych uchwał przez Państwową Komisję Wyborczą doszło w dniu 19 września 2018 r., złożenie skargi w Sądzie w dniu 18 października 2018 r. nastąpiło już po upływie terminu do jej wniesienia, przewidzianego ustawą (art. 161a § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego). W związku z powyższym skarga ta podlega odrzuceniu.

Zgodnie z art. 108 § 1 zd. 1 k.p.c., Sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 520 § 1 k.p.c., że każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie, orzeczono jak w pkt 2 postanowienia.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie powołanych przepisów, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji orzeczenia.