

POSTANOWIENIE

Dnia 28 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Tomasz Przesławski

w sprawie ze skargi A. N. - osoby upoważnionej do zgłoszenia listy kandydatów Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 220/2023 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 28 września 2023 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr 220/2023 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 nr 220/2023”) 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: „k.wyb.”) postanowiła oddalić odwołanie Komitetu od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej w B. (dalej również: „OKW”) z

22 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 § 2 k.wyb.

Osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu, pismem z 27 września 2023 r., zaskarżyła powyższą uchwałę w całości. W skardze przedstawiono szereg zarzutów, w tym przede wszystkim dotyczących naruszenia art. 19 § 2, art. 28 § 1 i 4, art. 153 § 1, art. 165 § 5, art. 170 § 1 i 6 art. 209, art. 210 § 1 i 2, art. 217 § 1, art. 218, art. 160 § 4 k.wyb., a także art. 7, art. 45, art. 96 Konstytucji RP, regulaminu PKW, stanowiącego załącznik do uchwały PKW z 21 marca 2011 r. (M. P. z 2011 r. Nr 26, poz. 286 z późn. zm.), regulaminu OKW, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr 108/2023 PKW z 28 sierpnia 2023 r. w sprawie regulaminów okręgowych i obwodowych 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. (M. P. z 2023 r. poz. 980), nowelizacji Kodeksu wyborczego dokonanej ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497 z późn. zm.), a także komunikatów Prezesa Rady Ministrów określających terminy wykonania poszczególnych czynności związanych z wdrażaniem Centralnego Rejestru Wyborców.

W odpowiedzi na złożoną skargę z 28 września 2023 r. PKW wniosła o jej oddalenie uznając w całości stawiane zarzuty za bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest nieuzasadniona i podlega oddaleniu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że chybiony jest 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.

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. Ponadto należy odróżnić podjęcie uchwały (jej uchwalenie) od jej podpisania, które następuje zawsze po jej uchwaleniu. Powyższe potwierdzone zostało orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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. 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 stwierdził, 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 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).

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego błędnej wykładni art. 210 § 1 i 2 k.wyb. Sąd Najwyższy stwierdza, że zgodnie z art. 210 § 2 k.wyb., Komitet wyborczy, który z zachowaniem wymogów określonych w § 1, tj. dołączeniem do zgłoszenia wykazu podpisów poparcia co najmniej 5000 wyborców, 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, o którym mowa w § 1 uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem wymogów określonych w § 1 zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych.

Zdanie pierwsze powyższego artykułu stanowi, że Komitet, który zgłosił listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, może zgłosić listy w pozostałych okręgach, bez wykazów podpisów przedkładając właściwej okręgowej komisji wyborczej stosowne oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia wynikającego z art. 210 § 2 k.wyb. Natomiast zgodnie ze zdaniem drugim lista kandydatów na posłów, która została zgłoszona bez wykazów podpisów poparcia wyborców, może zostać zarejestrowana tylko w sytuacji, gdy w co najmniej 21 okręgach listy kandydatów, do zgłoszenia których dołączone zostały wykazy podpisów poparcia co najmniej 5000 wyborców, zostaną zarejestrowane.

Jak wynika z uchwały OKW w B. nr [...] z dnia 22 września 2023 r., w dniu 4 września 2023 r. o godz. 9:15 osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców zgłosiła listę kandydatów na posłów przedkładając wykaz podpisów (wykaz był uzupełniany kolejnymi arkuszami w dniu 5 i 6 września 2023 r.). Łącznie złożono 822 arkusze. W dniu 6 września 2023 r., o godz. 14:50, osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu złożyła w siedzibie OKW w B. oświadczenie o skorzystaniu z

uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb. Do dnia złożenia oświadczenia z dnia 6 września 2023 r. OKW w B. dokonała weryfikacji podpisów i ustaliła, że spośród 8 651 podpisów 4 786 było prawidłowych, a 3 865 było wadliwych. Jednakże, wobec złożenia przez osobę upoważnioną przez pełnomocnika wyborczego Komitetu oświadczenia o zgłoszeniu listy kandydatów bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców postępowanie w zakresie weryfikacji podpisów stało się bezprzedmiotowe.

Prawidłowo OKW w B. uchwałą nr [...] postanowiła odmówić rejestracji listy kandydatów na posłów Komitetu w okręgu wyborczym nr [...]. PKW wskazała, że Komitet w 17 okręgach wyborczych ma zarejestrowane listy kandydatów na posłów spełniające warunek, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb., tj. poparte podpisami co najmniej 5 000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Wbrew twierdzeniu skarżącego, Komitet ostatecznie dokonał zgłoszenia list kandydatów na posłów m.in. w Okręgowej Komisji Wyborczej w B. (a także w S., S.1 i R., gdzie wcześniej złożył wykaz podpisów) na podstawie oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb.

Zgodnie z art. 212 § 5 pkt 1 k.wyb. do zgłoszenia każdej listy należy dołączyć oświadczenie o liczbie podpisów wyborców popierających listę wraz z wykazem podpisów wyborców popierających listę, bądź oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb. Osoba zgłaszająca listę kandydatów na posłów, która w zgłoszeniu zadeklarowała, że dołączono do niego wykaz podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy, może po dokonaniu zgłoszenia złożyć komisji oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb. W takim przypadku wiążące jest to oświadczenie. Do wyłącznej decyzji komitetu wyborczego należy określenie w jakim trybie dokonuje zgłoszenia listy kandydatów na posłów, tj. jak wynika z art. 212 § 5 pkt 1 k.wyb., dołączając do zgłoszenia wykaz podpisów wyborców popierających listę, bądź oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb.

Zatem twierdzenie, że w czterech okręgach wyborczych, w których Komitet złożył wnioski wraz z podpisami (w tym w okręgu wyborczym, którego dotyczy skarga) nie doszło do zakończenia kontroli instancyjnej i wciąż są szanse na

uzyskanie rejestracji list w 21 okręgach wyborczych jest błędne i nieuprawnione. Zarzuty dotyczące naruszenia art. 210 § 2 i art. 216 § 2 k.wyb., w tym dotyczące przedwczesności uchwały są bezzasadne.

Nieuzasadniony jest także zarzut dotyczący sposobu weryfikacji podpisów przez OKW w B. z Centralnego Rejestru Wyborców. Zarzut ten nie ma bowiem żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia, gdyż zgłoszenie przez Komitet listy kandydatów na posłów zostało dokonane na podstawie oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb., a odmowa rejestracji nastąpiła z powodu niespełnienia tego warunku.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 210 § 1 k.wyb. lista kandydatów powinna być poparta, w sposób, o którym mowa w art. 209 § 2 i 3 k.wyb., podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. W związku z tym, tylko adres zamieszkania może wskazać, czy spełniony został wymóg określony w powołanym przepisie. Należy przy tym zaznaczyć, że prawidłowe wskazanie m.in. adresu zamieszkania ma na celu nie tylko umożliwienie sprawdzenia posiadania prawa wybierania przez daną osobę, lecz także, co jest równie istotne, uwiarygodnienie, że podpis złożyła faktycznie osoba wskazana w wykazie, gdyż osoby składające podpisy znają swój adres zamieszkania.

Fakt, iż m.in. na wykazie podpisów popierających zgłoszenie listy kandydatów na posłów należy podać adres zamieszkania, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców, wynika wprost z art. 5 pkt 9 i 14 k.wyb. Zgodnie bowiem z powołanymi przepisami, ilekroć w Kodeksie wyborczym jest mowa o stałym zamieszkanu - należy przez to rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu, a jeśli mowa o adresie zamieszkania - należy przez to rozumieć adres, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania, zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania.

Jak wynika z art. 18 § 2 k.wyb., Centralny Rejestr Wyborców potwierdza prawo wybierania. Z kolei, z art. 18 § 3 pkt 4 k.wyb. wynika, że Centralny Rejestr

Wyborców służy do sprawdzania posiadania prawa wybierania w związku z weryfikacją podpisów złożonych właściwemu organowi. Z powołanych przepisów wynika zatem, że do sprawdzania posiadania prawa wybierania w związku z udzieleniem poparcia organy wyborcze wykorzystują Centralny Rejestr Wyborców (tak też postanowienie Sądu Najwyższego z 19 września 2023 r., I NSW 32/23).

Niepoparte żadnymi dowodami, a w konsekwencji bezzasadne są także zarzuty dotyczące ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497 z późn. zm.) oraz komunikatów Prezesa Rady Ministrów Wydawanych na podstawie art. 15 tej ustawy. Z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2019 r., I NSW 73/19, wynika, że w przypadku, gdy wyborca w momencie składania podpisu poparcia nie figuruje w rejestrze wyborców w jednej z gmin na obszarze okręgu wyborczego, w którym zgłaszana jest lista kandydatów na posłów, to nie może on zostać uznany za osobę uprawnioną do udzielenia poparcia tej liście kandydatów zgłaszanej w tym okręgu wyborczym. W postanowieniu z 13 września 2019 r., I NSW 75/19, Sąd Najwyższy wskazał, że to rejestr wyborców potwierdza prawa wyborcze, a nie deklaracja złożona przez wyborcę, co też zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 września 2023 r., I NSW 25/23.

Nieuprawnione są także zarzuty dotyczące naruszenia regulaminu okręgowych komisji wyborczych, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr 108/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie regulaminów okręgowych i obwodowych 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. (M. P. z 2023 r. poz. 980). Zgodnie z regulaminem okręgowej komisji wyborczej uchwały zapadają większością głosów w głosowaniu jawnym, nie oznacza to jednak obowiązku podawania do publicznej wiadomości protokołu dotyczącego sposobu głosowania poszczególnych członków okręgowej komisji wyborczej.

Bezpodstawny jest też zarzut dotyczący rzekomo sprzecznego z prawem składu okręgowej komisji wyborczej. Zgodnie z art. 170 § 1 k.wyb. w skład OKW 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. Z powołanego przepisu w żaden sposób nie wynika, żeby w skład okręgowej komisji wyborczej, poza komisarzem wyborczym pełniącym w okręgowej komisji wyborczej z urzędu funkcję przewodniczącego, nie mógł wchodzić inny komisarz wyborczy. Należy bowiem zauważyć, że każdy komisarz wyborczy musi posiadać wykształcenie wyższe prawnicze oraz dawać rękojmię należytego pełnienia tej funkcji.

Wymóg ten został zatem określony w stosunku do komisarza wyborczego (art. 166 § 3 k.wyb.) analogicznie jak w odniesieniu do członka OKW (art. 170 § 1 k.wyb.). Komisarze wyborczy na co dzień wykonują szereg czynności wyborczych, o których mowa art. 167 k.wyb., mają zatem zdecydowanie większe doświadczenie w zakresie realizacji poszczególnych zadań wynikających z Kodeksu wyborczego niż pozostali członkowie okręgowej komisji wyborczej, którzy na co dzień nie zajmują się prawem wyborczym. Przesądzenie przez ustawodawcę, że funkcję przewodniczącego pełni z urzędu komisarz wyborczy miało zatem na celu zapewnienie pełnego profesjonalizmu działalności okręgowej komisji wyborczej. *Nota bene*, praktyka taka, zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, stosowana jest od lat we wszystkich wyborach, w których powoływane są okręgowe i rejonowe komisje wyborcze, tj. w wyborach do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego,

Sąd Najwyższy uznaje także za bezzasadne zarzuty dotyczące naruszenia Konstytucji RP. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji RP Państwowa Komisja Wyborcza i okręgowe komisje wyborcze wykonują swoje czynności wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, a każdej ustawie przysługuje domniemanie zgodności z Konstytucją.

Reasumując, w ramach kontroli odwoławczej zainicjowanej skargą, Sąd Najwyższy nie dopatrył się wskazywanych nieprawidłowości. Z przedstawionych wyżej względów, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

(r.g.)

[a]