

POSTANOWIENIE

Dnia 28 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Tomasz Przesławski

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

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 212/2023 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 Okręgowej Komisji Wyborczej w T. 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. Okręgowa Komisja Wyborcza w T. zwana dalej „Komisją” odmówiła rejestracji listy kandydatów na posłów zgłoszonej w okręgu wyborczym nr

[...] przez Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców, zwanego dalej „Komitetem”, z powodu niespełnienia warunku określonego w art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego (dalej również: „k.wyb.”).

W dniu 25 września 2023 r. zostało doręczone Państwowej Komisji Wyborczej (dalej również: „PKW”) odwołanie od ww. uchwały złożone przez osobę upoważnioną przez pełnomocnika wyborczego Komitetu do zgłoszenia listy kandydatów na posłów, w którym wniesiono o uchylenie zaskarżonej uchwały i rejestrację listy oraz zarzucono przedwczesność zaskarżonej uchwały.

Uchwałą nr 212/2023 Państwowej Komisji Wyborczej 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. (dalej również: „uchwała”), Państwowa Komisja Wyborcza oddaliła odwołanie.

W dniu 27 września 2023 r. do Sądu Najwyższego wpłynęła skarga na uchwałę wniesiona przez osobę upoważnioną przez Pełnomocnika Wyborczego Komitetu do zgłoszenia listy kandydatów, którą zaskarżono w całości.

W skardze:

1) wniesiono o uznanie skargi za zasadną i zobowiązanie Okręgowej Komisji Wyborczej w T. (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.;

2) zarzucono naruszenie:

I. 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 ([https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_UCHWALY/uploaded_files/1695677904_zp_ow6126432023-...\].pdf](https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_UCHWALY/uploaded_files/1695677904_zp_ow6126432023-...].pdf)) 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 wydanego 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;

a w dalszej kolejności:

II. 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 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 5.000 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.;

III. 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;

IV. art. 218 § 4 k.wyb. poprzez jego niezastosowanie przez PKW w sytuacji, gdy przepis ten znajduje bezwzględnie 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 Rzeczypospolitej Polskiej, 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. 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 T. jest sprzeczny z przepisami Kodeksu wyborczego, a więc wszystkie podjęte przez OKW w T. 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 T. znajduje się Komisarz wyborczy pełniący funkcję Zastępcy przewodniczącego, podczas gdy przepisy Kodeksu wyborczego dopuszczają pełnienie przez Komisarza wyborczego wyłącznie funkcji Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Skargę wniosła osoba upoważniona z zachowaniem terminu ustawowego. Konsekwentnie skarga jest dopuszczalna.

2. Chybiony jest zarzut naruszenia 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. Z akt sprawy wynika, że zaskarżona uchwała została podpisana przez Przewodniczącego PKW, Zastępcę Przewodniczącego PKW oraz pięcioro członków PKW. Konstytutywne warunki istnienia czynności konwencjonalnych Państwowej Komisji Wyborczej, wbrew twierdzeniom skarżącego, zostały więc spełnione. Stosownie do art. 161 § 4 k.wyb. uchwały PKW zapadają większością głosów w obecności co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącego Komisji lub jednego z jego zastępców, na posiedzeniu jawnym, zaś zgodnie z art. 161 § 7 zd. 1 k.wyb. uchwałę uznaje się za podjętą w trybie obiegowym, jeśli w wyznaczonym przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej terminie spełnione zostały przesłanki, o których mowa w § 4, i żaden z członków PKW nie złożył sprzeciwu wobec podjęcia uchwały w trybie obiegowym. Nie ulega więc wątpliwości, że zaskarżona uchwała odpowiada warunkom ustawowym.

Jednocześnie wskazać należy, że określone w art. 218 § 3 k.wyb. wymaganie dotyczące podania do publicznej wiadomości zaskarżonego postanowienia ma ten skutek procesowy, że warunkuje rozpoczęcie biegu terminu zaskarżenia takiej uchwały. Zgodnie z treścią punktu 1 niniejszego uzasadnienia, nie ulega wątpliwości, że skarżący terminu tego dochował.

3. Niezasadny jest zarzut naruszenia 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 Wyborczy złożył uprzednio zgłoszenie listy kandydatów popierając to zgłoszenie podpisami poparcia (w trybie art. 210 § 1 k.wyb.).

Jak wynika z akt sprawy, 6 września 2023 r. osoba upoważniona przez Pełnomocnika Wyborczego Komitetu zgłosiła do Okręgowej Komisji Wyborczej w T. listę kandydatów na posłów Komitetu w okręgu wyborczym nr [...]. Do zgłoszenia dołączono oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia wynikającego z art. 210 § 2 k.wyb., dokonując zgłoszenia bez poparcia podpisami wyborców. Zamieszczenie tego oświadczenia jednoznacznie wskazuje, że skarżący dokonał zgłoszenia w

trybie art. 210 § 2 k.wyb. Stosownie do wskazanego przepisu Komitet wyborczy, który z zachowaniem wymogu przedłożenia podpisów co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym 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 liczby podpisów poparcia uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem tego wymogu określonych zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Aby zatem skorzystać z przywileju rejestracji list bez podpisów poparcia, komitet musi mieć zweryfikowane podpisy poparcia oraz zarejestrowane listy w co najmniej 21 okręgach wyborczych.

Zgodnie z aktami sprawy, na dzień 21 września 2023 r. Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców zarejestrował listy kandydatów na posłów spełniające warunek, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb., w 17 okręgach wyborczych. Jednocześnie w przypadku wszystkich innych zgłoszeń list kandydatów dokonanych przez ten Komitet Wyborczy w trybie art. 210 § 1 k.wyb. zakończyły się już postępowania odwoławcze i skargowe dotyczące odmowy zarejestrowania list przez okręgowe komisje wyborcze.

Z uwagi na powyższe, wniosek Państwowej Komisji Wyborczej o zasadności odmowy rejestracji listy kandydatów na posłów przez Okręgową Komisję Wyborczą w T. uznać należy za właściwy.

4. Niezasadny jest zarzut naruszenia 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. Brak podania do publicznej wiadomości protokołów OKW z całą pewnością nie warunkuje istnienia uchwał OKW.

Protokoły mają znaczenie dokumentacyjne, ich istnienie, a w szczególności publikacja nie decyduje o dojściu do skutku czynności konwencjonalnej.

5. Z przyczyn wskazanych w punkcie 2 niniejszego uzasadnienia niezasadny jest zarzut naruszenia art. 218 § 4 k.wyb. poprzez jego niezastosowanie. W istocie zarzut ten sprowadza się do nieuzasadnionej plemniki ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej wyrażonym w zaskarżonej uchwale.

6. Nie poddaje się kontroli zarzut naruszenia 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. Jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy w przypadku skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej odpowiednie zastosowanie do jej rozpatrzenia mają przepisy o skardze kasacyjnej (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 16 kwietnia 2019 r., I NSW 2/19; 12 września 2019 r., I NSW 70/19).

Stosownie do powyższego obowiązkiem skarżącego jest m.in. wskazanie konkretnego, naruszonego przepisu, jak również wskazywanie na czym polegało jego naruszenie. Związanie Sądu Najwyższego granicami zarzutów uniemożliwia zastępowanie strony w wyborze i określeniu przepisów, jakie miały zostać zdaniem skarżącego naruszone. Ponadto, niepoprawnie sformułowany lub niepełny zarzut w zasadzie wyłącza możliwość dokonania jego kontroli (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 15 września 2023 r., I NSW 21/23; 19 września 2023 r., I NSW 37/23).

W związku z powyższym wskazać należy, że w Kodeksie wyborczym nie istnieje jednostka redakcyjna oznaczona jako art. 165 § 5.

7. Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

[D.Z.]

[ms]

