

POSTANOWIENIE

Dnia 28 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Przesławski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie ze skargi P.T. - 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 28 września 2023 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr [...] z 25 września 2023 r. na podstawie art. 218 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2022, poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497) Państwowa Komisja Wyborcza, po rozpatrzeniu odwołania Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców, złożonego przez Pełnomocnika Wyborczego tego Komitetu, od uchwały nr [...] Okręgowej Komisji Wyborczej w W. z dnia 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 19 października 2023 r. postanowiła oddalić odwołanie.

W uzasadnieniu wskazano, że aby móc skorzystać z przywileju rejestracji list bez podpisów poparcia, komitet musi mieć zweryfikowane podpisy poparcia oraz zarejestrowane listy w co najmniej 21 okręgach wyborczych. Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w 17 okręgach wyborczych ma zarejestrowane listy kandydatów na posłów spełniające warunek, o którym mowa w art. 210 § 1 Kodeksu wyborczego, tj. poparte podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkających w danym okręgu wyborczym

Pismem datowanym na 27 września 2023 r., P. T. – pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców, wywiódł skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej z 25 września 2023 r. zawarte w uchwale nr [...] w przedmiocie oddalenia odwołania skarżącego od postanowienia Okręgowej Komisji Wyborczej w W. Zaskarżonej uchwale zarzucono:

1. naruszenie art. 160 § 4 Kodeksu wyborczego (dalej: „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 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.

W dalszej kolejności, na wypadek uznania przez Sąd Najwyższy, iż brak podpisania podanej do publicznej wiadomości na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej uchwały nie stanowi o jej bezwzględnej wadliwości i nieistnieniu w obrocie prawnym, podniesiono następujące zarzuty:

1. 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 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 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.;

2. 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;
3. naruszenie zasady powagi rzeczy osądzonej. OKW w W., wydała w dniu 20 września 2023 uchwałę nr [...] mającą bezprawny charakter samouchylenia własnej uchwały. PKW uchwałą nr [...] z dnia 20 września wobec odwołania komitetu od uchwały OKW, pozostawiła sprawę bez rozpoznania. Sąd Najwyższy rozpatrując odwołanie od uchwały PKW w tej sprawie, orzeczeniem z dnia 25 września 2023 w sprawie I NSW 44/23 lub I NSW 45/23 uznał skargę zasadną i nakazał ponowne rozpoznanie. PKW popełniając przestępstwo niedopełnienia obowiązków zlekceważyła nakaz SN i ponownie uchwałą [...] z 26 września pozostawiła sprawę bez

rozpoznania. W naszej ocenie doszło do niespotykanej w historii wyborów lekceważenia prawa przez organ nadzorujący wybory. SN uzasadnieniem praktycznie nie pozostawił PKW wyboru w tej sprawie i jedyne co można było zrobić to rozpoznać sprawę zgodnie z wytycznymi sądu i uchylić oczywiście w świetle uzasadnienia SN nieważną uchwałę OKW. Skarżący wskazał, że obecna uchwała ma wadę bezprawności i jest efektem przestępstwa, musi zostać wyeliminowana decyzją SN, wobec bezprawności działań PKW.

4. naruszenie 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.

Podnosząc powyższe zarzuty wniesiono o uznanie skargi za zasadną w całości i zobowiązanie Okręgowej Komisji Wyborczej w W. (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.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niniejsza skarga jest niezasadna i podlega oddaleniu.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego 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.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że dla bytu prawnego uchwały istotne znaczenie ma fakt jej „uchwalenia” w przewidzianej prawem formie i przy zachowaniu odpowiednich wymogów proceduralnych. Z kolei czynność podpisania uchwały ma charakter następczy i występuje zawsze po jej uchwaleniu (zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 19 maja 2006 r., I OSK 111/06; z 16 listopada 2011 r., II GSK 1137/10).

Podkreślić przy tym należy także, że samo opublikowanie treści uchwały w wersji niezawierającej podpisów nie pozbawia jej mocy prawnej – należy bowiem mieć na uwadze szczególny charakter procedur uregulowanych w Kodeksie wyborczym. W postanowieniu z 25 września 2023 r., I NSW 46/23, Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że „opublikowanie uchwały na stronie internetowej PKW ma znaczenia jedynie dla ustalenia terminu na wniesienie przez uprawniony podmiot środka odwoławczego”.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdza, że zaskarżona uchwała została podjęta i uzyskała byt prawny już w chwili jej przegłosowania przez Państwową Komisję Wyborczą.

Jak wynika z wyjaśnień PKW, uchwała (podpisana przez wszystkich członków PKW obecnych przy jej podjęciu) została wysłana na adres wnoszącego odwołanie.

Odnotować w tym miejscu należy także, że w aktach sprawy Sądu Najwyższego znajduje się poświadczona za zgodność z oryginałem kopia zaskarżonej uchwały, na której znajdują się prawidłowo złożone podpisy członków PKW.

Podkreślić także należy, że dla bytu prawnego uchwały znaczenie ma podjęcie jej zgodnie z obowiązującymi przepisami. Protokół ma jedynie charakter dokumentacyjny, relacjonujący przebieg obrad. Zarzut ten jest zatem całkowicie chybiony. W związku z powyższym nie może odnieść zamierzonego skutku 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.

Zgodzić należy się z przedstawionym przez PKW stanowiskiem, iż część wyartykułowanych przez skarżącego zarzutów nie odnosi się do ocenianej sprawy. Jak wynika z akt sprawy w Okręgowej Komisji Wyborczej w W. Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców dokonał zgłoszenia na podstawie oświadczenia o zamiarze skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 Kodeksu Wyborczego. Nie dołączono natomiast żadnych podpisów.

Należy jednak jedynie wskazać, że zgodnie z art. 210 § 2 Kodeksu Wyborczego, 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.

W świetle powyższego, 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 zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Podkreślić przy tym należy, że 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.

Jak wynika z akt 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.

W świetle wywiedzionych zarzutów podkreślenia wymaga także to, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że 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; z 12 września 2019 r., I NSW 70/19). Tak zdefiniowana procedura implikuje zatem na skarżącym konieczność precyzyjnego wskazania, który przepis został w jego ocenie w danym postępowaniu naruszony i na czym to naruszenie polegało. Sąd Najwyższy nie może w tym zastąpić strony, tym bardziej zatem nie może domniemywać, które w ocenie skarżącego przepisy zostały naruszone.

Postawiony przez skarżącego zarzut naruszenia powagi rzeczy osądzonej, a przez to w zasadzie nierozpoznania przez PKW istoty sprawy nie został powiązany z naruszeniem jakiegokolwiek przepisu, a tym samym nie poddaje się kontroli.

W związku z podniesionymi w niniejszej sprawie zarzutami należy zaznaczyć także, 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 Kodeksu ocenia więc prawidłowość postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej wydanego w następstwie odwołania od decyzji komisji wyborczej pierwszego stopnia. Sąd Najwyższy ocenia postępowanie Państwowej Komisji Wyborczej i podejmowane przez ten organ czynności. Podniesiony zarzut naruszenia art. 218 § 4 k.wyb. poprzez jego niezastosowanie jest chybiony. W istocie rzeczy jest to wyłącznie polemika z dokonanymi przez PKW ustaleniami.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

[SOP]

[ms]