

## POSTANOWIENIE

Dnia 25 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Joanna Lemańska (sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego [...] na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 września 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic (...) oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., przy uczestnictwie 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 uczestnicy ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.**

### UZASADNIENIE

Pełnomocnik Komitetu Wyborczego (...) w dniu 18 października 2018 r. wniósł skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 września 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w wyborach do rad gmin, rad powiatów,

sejmików województw i rad dzielnic [...] oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., zaskarżając ją w całości.

Zarzucił naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego:

1. art. 160 i 161 Kodeksu wyborczego poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak, by w uchwałach PKW zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw podczas druku i dystrybucji kart wyborczych,

2. art. 484 Kodeksu wyborczego poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak, by w uchwałach PKW zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw podczas druku i dystrybucji kart wyborczych,

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej uchwały w całości,

ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia powyższego wniosku wniósł o:

2. zmianę zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie szczegółowo przedstawionym w uzasadnieniu skargi.

3. zasądzenie od Uczestnika na rzecz Skarżącego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Analiza treści uzasadnienia wskazuje, że zaskarżonej uchwale zarzucono przede wszystkim brak precyzyjnego określenia warunków przechowywania, dostępu do pieczęci wyborczych, druku, przechowywania i dostępu do kart wyborczych. Podkreślono, że zaskarżona uchwała wymaga korekt i naprawienia w celu dostatecznego, realnego zabezpieczenia druku i dystrybucji kart wyborczych, przy czym skarżący w treści uzasadnienia nie sformułował konkretnych postulatów zmiany treści zaskarżonej uchwały, wskazał natomiast opisowo na pominięcia w treści uchwały (m.in. brak wskazania jak druki - karty do głosowania - mają być zabezpieczone, brak określenia bezpośredniego nadzoru nad czynnościami drukowania i przechowywania kart do głosowania, brak wskazówek i instrukcji zabezpieczenia).

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o:

1. odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, ewentualnie zaś w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku o:

2. oddalenie skargi jako niezasadnej,

3. zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika postępowania kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi pełnomocnik Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że zgodnie z jednoznacznym 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 zaskarżona uchwała opublikowana została na stronie [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) w dniu 25 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. Podkreślił, że nie ma żadnych podstaw prawnych, by dopuścić obywatela do uczestniczenia w procesie druku druków o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, zaś druki stają się urzędowymi kartami do głosowania dopiero z chwilą opatrzenia ich pieczęcią właściwej obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (w przeciwnym wypadku są to karty nieważne).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że skarga inicjująca postępowanie w tej sprawie pochodzi od osoby uprawnionej (pełnomocnika Komitetu Wyborczego, art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego).

Kwestionowana uchwała Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. podjęta została przez

Państwową Komisję Wyborczą w dniu 24 września 2018 r. i opublikowana w dniu 25 września 2018 r. na stronie [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl). Następnie w dniu 11 października 2018 r. nastąpiło opublikowanie przedmiotowej uchwały, tym razem w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (M.P. 2018 r., poz. 963).

Zgodnie z treścią art. 161 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 przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców telewizyjnych i radiowych. Wytyczne Komisji mają na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. Wytyczne te są realizacją ustawowego obowiązku Państwowej Komisji Wyborczej w ramach obowiązującego prawa i zmierzają do usprawnienia procedur wyborczych (zob. postanowienie SN z 9 lipca 2014 r., III SW 50/14). Nie ulega wątpliwości, że Państwowa Komisja Wyborcza nie ma kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Wiążące wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej można natomiast zaliczyć do przepisów prawa wewnętrznego, o jakich mowa w art. 93 Konstytucji RP, ponieważ zawarty tam katalog źródeł prawa nie jest zamknięty. Stanowią one pomocniczą dyrektywę interpretacyjną dla kształtowania standardów demokratycznych procedur wyborczych i z tej choćby racji nie są one obojętne dla wykładni zasad prawa wyborczego na szczeblu lokalnym (zob. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., II OSK 2074/17).

Jak wynika z art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego, pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały. Istota problemu w niniejszej sprawie dotyczy ustalenia, czy skarga została wniesiona z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego. Przystępując do rozważań w tej kwestii, zgodzić się należy ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, że racjonalny ustawodawca w sposób enumeratywny wskazał sytuacje, w których nakłada obowiązek publikacji uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej

Polskiej „Monitor Polski”. Obowiązek taki przewiduje przykładowo; art. 143 § 2 Kodeksu wyborczego (sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego), art. 188 § 4 Kodeksu wyborczego (nadanie statutu Krajowemu Biuru Wyborczemu), art. 207 Kodeksu wyborczego (informacja o utworzonych komitetach wyborczych), art. 327 § 2 Kodeksu wyborczego (liczba wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów), natomiast obowiązek taki nie został nałożony w treści art. 161 Kodeksu wyborczego. Prowadzi to do wniosku, że nie wszystkie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zgodnie z ustawą podlegają sformalizowanej publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Co prawda z treści uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. 2011 r. Nr 26, poz. 286 z późn. zm.), a w szczególności z jej § 3 wynika, że *Komisja uchwala akty prawne w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym, ogłasza je w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i podaje do publicznej wiadomości*, jednak nie budzi wątpliwości, że postanowienia regulaminu nie mają mocy norm ustawowych, ponadto użycie koniunkcji wskazuje, że intencją Komisji było zapewnienie ogłoszenia w „Monitorze Polskim”, jak i podanie uchwał do publicznej wiadomości. Regulacja ta sama z siebie nie przesądza zatem sposobu rozumienia określenia „ogłoszenia uchwały” w rozumieniu art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego.

Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” jest dziennikiem urzędowym, w którym publikuje się akty normatywne i niektóre akty prawne. W „Monitorze Polskim” ogłasza się inne akty prawne oraz ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Publikacja pozostałych aktów prawnych (co do których brak jest ustawowego obowiązku) następuje na zarządzenie Prezesa Rady Ministrów (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). Wyróżnić zatem należy grupę aktów prawnych co do których przewidziana została jedynie możliwość ich publikacji (mieszczących się w kategorii „*niektórych innych aktów prawnych*”, zgodnie art. 1 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), i do tej

właśnie grupy zaliczyć należy uchwały zawierające wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej. Prawo do informacji o takich aktach wynika z prawa do informacji publicznej oraz potrzeby urzeczywistniania możliwości sprawowania przez społeczeństwo kontroli nad działalnością organów władzy publicznej. Podlegają one zatem ogólnemu obowiązkowi udostępnienia na podstawie art. 61 Konstytucji i przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a warunek ten spełniony jest także w drodze ogłoszenia uchwały przez Państwową Komisję Wyborczą na jej stronie internetowej, w Biuletynie Informacji Publicznej. Należy zatem wyraźnie rozróżnić ustawowy obowiązek publikacji aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” od możliwości publikacji stanowiącej realizację szeroko rozumianego prawa do informacji.

Skoro zatem nie istnieje ustawowy obowiązek publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, za datę ogłoszenia uchwały uznać należy podanie do publicznej wiadomości, w sposób umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Skoro wszystkie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego są bezzwłocznie po ich podjęciu ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej, a jednocześnie brak jest obowiązku publikacji tych uchwał w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, to termin na wniesienie skargi, o którym mowa w art. 161a Kodeksu wyborczego nie może rozpoczynać biegu dopiero z chwilą ogłoszenia uchwały PKW w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Na wątpliwości związane z przyjęciem, że powinna to być data publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zwrócił uwagę sam skarżący, wskazując w treści skargi, że „zwleknięcie” z publikacją uchwały pozbawia Komitety Wyborcze „sensownego skorzystania” z art. 161 a Kodeksu Wyborczego. Można również wyobrazić sobie sytuację, w której – skoro brak jest takiego ustawowego obowiązku – uchwała PKW zawierająca wytyczne w ogóle nie zostałaby opublikowana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą rozpoczęcie biegu terminu na zaskarżenie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej podjętej na podstawie art. 161 Kodeksu

Wyborczego związane byłoby z publikacją w „Monitorze Polskim”, przy braku takiego ustawowego obowiązku, mogłoby prowadzić do sytuacji, w której uchwała taka nigdy nie mogłaby być zaskarżona, gdyby publikacji zaniechano. To w sposób oczywisty sprzeczne jest z intencją ustawodawcy. Warto przypomnieć, że w poprzednim stanie prawnym uchwały Państwowej Komisji Wyborczej zawierające wytyczne i wyjaśnienia nie podlegały zaskarżeniu. Zmiana stanu prawnego nastąpiła w drodze ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 z późn. zm.). Wprowadzone rozwiązanie stanowi realizację rekomendacji zawartej w pkt. II.3.3 a) Kodeksu dobrej praktyki wyborczej, zgodnie z którą: "w każdym przypadku winno być możliwe ostateczne odwołanie do sądu" - Wytyczne i Raport wyjaśniający przyjęty przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisję Wenecką) na 51 Sesji Plenarnej w Wenecji w lipcu 2002 r. oraz na 52 Sesji Plenarnej w Wenecji w październiku 2002 r., a następnie przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Strasburgu 23 maja 2003 r. Jak podkreślił ustawodawca, w wyniku zastosowania tego rozwiązania wytyczne PKW podlegać mają kontroli oraz możliwości zaskarżania (zob. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001, Sejm VIII Kadencji). Rozwiązanie to ma zatem istotne znaczenie dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. Należy bowiem wskazać na dość wąski zakres podstaw protestu wyborczego, który z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego może być skutecznie wniesiony tylko wówczas, gdy naruszone przepisy dotyczą ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów i miało to wpływ na wynik wyborów.

Nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy są również adresaci wytycznych i wyjaśnień zawartych w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej. Wytyczne wiążą komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia, wyjaśnienia zaś kierowane są do organów samorządu terytorialnego oraz podległych im jednostek wykonujących zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów, jak i do komitetów wyborczych

oraz nadawców telewizyjnych i radiowych. Skoro zatem pełnomocnik wyborczy występuje na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, i zgodnie z art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego uprawniony jest do złożenia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej zawierającą wytyczne i wyjaśnienia, to pełnomocnik ten wykonując swoje obowiązki winien śledzić podawane do publicznej wiadomości uchwały, których jest jednym z adresatów.

Data ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej (niepodlegającej obligatoryjnej, ustawowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”) w rozumieniu art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego jest zatem data podania uchwały do publicznej wiadomości tj. publikacja uchwały na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Od tej daty rozpoczyna swój bieg upływ terminu na złożenie skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej zawierającej wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Skoro zatem ogłoszenie uchwały nastąpiło w dniu 25 września 2018 r., skarga zaś złożona została w dniu 18 października 2018 r. to nastąpiło to z przekroczeniem 7 dniowego (przewidzianego art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego) terminu, a w związku z tym skarga podlega odrzuceniu.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 520 Kodeksu postępowania cywilnego.

Z powyższych względów orzeczono, jak w sentencji.