

POSTANOWIENIE

Dnia 25 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący)

SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców (...)

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

Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła przyjąć zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Wyborców (...) w celu zgłaszania kandydatów na radnych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., w formie uchwały z dnia 23 sierpnia 2018 r.

Pełnomocnik Komitetu Wyborczego Wyborców (...) reprezentowany przez pełnomocnika dnia 18 października 2018 r. wniósł skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalania wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r., zaskarżając ją w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie następujących przepisów Kodeksu wyborczego:

1. Pominięcie przepisów dotyczących odwoływania członków i Przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych.
2. Art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego poprzez jego błędną wykładnię i rozszerzenie możliwości identyfikacji i możliwości głosowania wyborcy legitymującego się za pomocą nieważnego „dokumentu”, podczas gdy przepis art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego nie reguluje możliwości posługiwania się „nieważnym dokumentem”.
3. Art. 160 i 161 Kodeksu Wyborczego poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak by zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw.
4. Art. 440, 450, 459, 486 i 487 Kodeksu wyborczego poprzez brak w uchwale odniesienia się do błędnej wykładni PKW głosu ważnego i nieważnego gdy dotyczy to możliwości zamazywania kratki z postawionym w niej krzyżykiem.
5. Art. 75 § 1 i § 2 oraz art. 77 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego poprzez:
 - a) błędną wykładnię ww. przepisów i rozszerzenie pojęcia na „projekt protokołu” zamiast „protokół wyborczy” oraz
 - b) błędną wykładnię ww. przepisów i wskazanie, że wyłącznie w przypadku gdy komisja nie ma obsługi informatycznej protokoły wyborcze będą sporządzane ręcznie podczas gdy zgodnie z przepisami Kodeksu Wyborczego protokół wyborczy i to w dwóch

egzemplarzach musi zostać sporządzony przed jakimikolwiek czynnościami związanymi z obsługą informatyczną.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

1. Uchylenie zaskarżonej uchwały z dnia 17 września 2018 r. w całości ewentualnie na wypadek nie uwzględnienia powyższego
2. Zmianę uchwały z dnia 17 września 2018 r. 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.

W uzasadnieniu skargi Pełnomocnik Komitetu Wyborczego Wyborców [...] reprezentowany przez pełnomocnika przedstawił rozbudowane stanowisko merytoryczne odnośnie do zarzutów wskazanych w skardze.

W odpowiedzi na skargę z dnia 22 października 2018 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej reprezentowany przez pełnomocnika wniósł o:

- 1) odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia wniosku z pkt 1) „Odpowiedzi na skargi”:
- 2) oddalenie skargi jako niezasadnej,
- 3) zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika postępowania kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Jeżeli chodzi o odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, to Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej reprezentowany przez pełnomocnika podniósł w uzasadnieniu, że zgodnie z jednoznacznym literalnym 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” skarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W związku z tym przyjmuje dalej, że skarżona uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nie podlegała obligatoryjnej publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dlatego jako datę „publikacji” w rozumieniu art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego należy ostatecznie przyjąć datę podania skarżonej uchwały do

publicznej wiadomości, to jest jej publikacji na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl dnia 19 września 2018 r. W konsekwencji od tego terminu powinien być liczony 7 dniowy termin na wniesienie skargi. Dodatkowo Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej reprezentowany przez pełnomocnika uzupełnił odpowiedź na skargę 23 października 2018 r. przedstawiając uzasadnienie do ewentualnego oddalenia skargi jako niezasadnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestionowana uchwała 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 ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 21 października 2018 r. przewiduje w § 2, że wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu. Takie ogłoszenie nastąpiło najpierw na stronie Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl dnia 19 września 2018 r. o godz. 15.38. Następnie ogłoszenie nastąpiło w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski dnia 12 października 2018 r. pod poz. 969.

Na podstawie art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza wydaje 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 przeprowadzaniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Wytycznych tych nie można uznać za źródło prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też warunkiem wejścia ich w życie nie jest ogłoszenie w sposób przewidziany dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przy tym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych, które stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, muszą ustawowo być określone zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazane wytyczne trzeba więc zaliczyć do źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego, o jakich mowa w art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza mając na względzie, że katalog źródeł prawa wewnątrznie

obowiązującego jest otwarty. W gruncie rzeczy spełniają one rolę aktów kierownictwa wewnętrznego dla zapewnienia jednolitości stosowania prawa wyborczego.

Zakwalifikowanie analizowanej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej do źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego znajduje jeszcze dodatkowe potwierdzenie w tym, że: jej nazwa eksponuje termin „wytyczne”, gdyż zmierzają jedynie do usprawnienia procedury wyborczej (zob. postanowienie SN z 9 lipca 2014 r., sygn. III SW 50/14) i zawężony w niej został krąg adresatów, ponieważ dotyczy wyłącznie podmiotów organizujących w różny sposób proces wyborczy. Oczywiście do jej adresatów należy zawsze komitet wyborczy, co zostało jednoznacznie uregulowane. W związku z tym nadaje się pełnomocnikowi szczególne uprawnienia i nakłada na niego szczególne obowiązki. Przede wszystkim chodzi o jego uprawnienie do złożenia skargi na analizowaną uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od jej ogłoszenia, zgodnie z art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego. W konsekwencji stwierdzić należy, że pełnomocnik komitetu wyborczego ma obowiązek śledzenia wszystkich uchwał ogłaszanych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Z całą pewnością nie istniał obowiązek ogłaszania w dziennikach urzędowych uchwały 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 ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., przede wszystkim mając na uwadze art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten stanowi wyraźnie, że odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, innymi słowy przepisu prawa wewnętrznego obowiązującego. Taką ustawą jest Kodeks wyborczy, który nakłada obowiązek ogłaszania tylko wskazanych konkretnie w nim uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Konsekwentnie pozostałe uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nie muszą już

być ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, ani tym bardziej ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Do uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, które muszą obligatoryjnie być ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, należy między innymi zaliczyć: nadanie statutu Krajowemu Biuru Wyborczemu (art. 188 § 4 Kodeksu Wyborczego), zamieszczenie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o utworzonych komitetach wyborczych (art. 207 Kodeksu wyborczego), ogłoszenie komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów (art. 327 § 1 Kodeksu wyborczego). W przypadku uchwały stanowiącej 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 przeprowadzaniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych nie ma natomiast obligatoryjnego obowiązku ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, gdyż wyklucza to art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego.

Wobec tego ogłoszenie uchwały 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 ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski z dnia 12 października 2018 r. pod poz. 969 należy teraz uznać za fakultatywne. Takie ogłoszenie jest możliwe na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Oczywiście nie oznacza to, że uchwały 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 ustalania wyników głosowania w wyborach organów

jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. weszła w życie 12 października 2018 r.

Data ogłoszenia uchwały 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 ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. w rozumieniu art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego jest zatem data jej ogłoszenia na stronie Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl dnia 19 września 2018 r. o godz. 15.38. Oczywiście realizuje to obowiązek dostępu do informacji publicznej wynikający z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dlatego od tej daty rozpoczyna swój bieg 7 dniowy termin na złożenie skargi przez Pełnomocnika Komitetu Wyborczego Wyborców [...] reprezentowany przez pełnomocnika. Ponieważ skarga została w tej sprawie złożona dopiero 18 października 2018 r., czyli z przekroczeniem 7 dniowego terminu, to podlega ona odrzuceniu.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 520 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji