

POSTANOWIENIE

Dnia 5 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący)

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

Protokolant Anna Żwirek

w sprawie ze skargi Fundacji [...]

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 października 2023 r.,

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Pismem z 2 października 2023 r. Fundacja [...] (dalej: „Skarżąca”) wniosła skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: „PKW”) nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., w której zaskarżyła powyższą uchwałę w części dotyczącej:

1. pkt 15 wytycznych *in fine* brzmiącego „Przepisy prawa nie przewidują uprawnień do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym”;
2. pkt 20 wytycznych *in extenso* brzmiącego „Obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak rejestrować prac komisji, wносить uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu”.

Skarżąca wniosła o uchylenie pkt. 15 i pkt. 20 wytycznych PKW dla obwodowych komisji wyborczych w ramach zaskarżenia i zobowiązanie PKW do podjęcia uchwały zmieniającej ich treść na zgodną z przepisami ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „u.r.o”) i ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm., dalej: „k.wyb.”) przed dniem wyborów i referendum.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżana uchwała PKW obejmuje swym zakresem zagadnienia bezpośrednio dotyczące działalności Skarżącej. Jest ona bowiem fundacją, do której celów statutowych należy „troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego”. Skarżąca wskazała przy tym, że nie prowadzi kampanii referendalnej i nie zgłosiła się jako podmiot uprawniony do prowadzenia kampanii referendalnej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych w oparciu o art. 48 u.r.o. Jednocześnie uznała, że mimo to jest ona legitymowana na mocy samej Konstytucji (którą stosuje się także bezpośrednio – art. 8 ust. 2 Konstytucji) do wniesienia niniejszej skargi. Skarżąca zwróciła się o pominięcie art. 161a § 1 k.wyb. w zakresie określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi i bezpośrednio zastosowanie Konstytucji RP (m.in. art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), na podstawie której Skarżącej przysługuje prawo do sądowej kontroli zaskarżonej uchwały PKW, ponieważ narusza ona w swej materii przepisy prawa powszechnie obowiązującego odnoszące się do podstawowej działalności Skarżącej, m.in. w zakresie prawa obserwatorów powołanych przez organizację do rejestracji prac komisji wyborczych.

PKW uchwałą nr 225/2023 z 2 października 2023 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu

przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. w załączniku do uchwały nr 211/2023 PKW z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. wprowadziła zmiany w pkt. 20, poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak wnosić uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu”.

Odpowiedź na powyższą skargę złożył Przewodniczący PKW. W piśmie z 4 października 2023 r. wyraził opinię, że powyższa skarga jest niedopuszczalna, gdyż została wniesiona przez podmiot do tego nieuprawniony. W związku z powyższym Przewodniczący PKW wniósł o jej odrzucenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pierwszym problemem, jaki należało rozważyć, jest legitymacja procesowa podmiotu wnoszącego skargę.

Zgodnie z art. 161a § 1 k.wyb., pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały. Ustawodawca ograniczył w ten sposób jedynie do pełnomocników wyborczych krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi na 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. W

przepisie tym nie odniesiono się natomiast do uprawnień związanych z wytycznymi dotyczącymi przygotowania i przeprowadzenia głosowania w ramach referendum ogólnokrajowego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.r.o., w sprawach nieuregulowanych ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Skarżąca w przedstawionym przez siebie wywodzie powołała się na konieczność posłużenia się wykładnią prokonstytucyjną przepisu art. 161a § 1 k.wyb., prowadzącą do uznania jej za podmiot uprawniony do skutecznego złożenia skargi na uchwałę PKW.

Rozważania Skarżącej w zakresie przysługującej jej legitymacji do złożenia skargi uznać należy za błędne. Przede wszystkim zauważyć należy, że regułą jest domniemanie zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją RP, a w razie wystąpienia w tym zakresie wątpliwości, istnieją sformalizowane procedury, mające na celu ich rozstrzygnięcie. Sąd Najwyższy nie jest organem kompetentnym do badania zgodności przepisów ustaw z Konstytucją RP *in abstracto*. Sąd Najwyższy nie może wstępować w kompetencje innych konstytucyjnych organów państwa i w zakresie rozpoznawanych przez siebie środków prawnych stwierdzać o niekonstytucyjności norm prawnych. Sąd Najwyższy dokonuje wykładni norm badając w konkretnej sprawie ich zgodność z Konstytucją RP.

Ponadto, nieuzasadniony jest wywód Skarżącej oparty na argumentacji nawiązującej do treści postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r. (I NSW 14/23), w którym przyjęto, że w przypadku referendum ogólnokrajowego prawo do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW przysługuje podmiotom uprawnionym, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o. W motywach uzasadnienia do powyższego postanowienia Sąd Najwyższy stwierdził: „(...) odesłanie zawarte w ustawie o referendum ogólnokrajowym do przepisów Kodeksu wyborczego, obejmuje również prawo do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na uchwałę Komisji. Zważywszy więc na zasadę prokonstytucyjnej wykładni ustawy przyjąć należy, że w przypadku referendum prawo do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW przysługuje również podmiotom uprawnionym, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o.”. Z powyższej tezy nie wynika jednak

nieograniczona podmiotowo możliwość zaskarżania uchwał PKW na podstawie art. 161a § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy potwierdził *expressis verbis* legitymację procesową przysługującą jedynie podmiotom uprawnionym do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, wskazanym w art. 48 u.r.o. Bezsporne jest, że Skarżąca nie ma takiego przymiotu. Co istotne, powyższe rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego nie oznacza pominięcia treści art. 161a § 1 k.wyb., ale znajduje podstawy w nakazie odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego w sprawach nieuregulowanych w ustawie o referendum ogólnokrajowym (art. 92 ust. 1 u.r.o.).

Określony w Kodeksie wyborczym (art. 103c k.wyb.) zakres uprawnień podmiotu takiego jak Skarżąca, tj. fundacji, do której celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, nakazuje jednoznacznie stwierdzić, że podmiot taki nie posiada prawa do zaskarżania uchwał PKW na podstawie art. 161a § 1 k.wyb. – w związku z wyborami do Sejmu i Senatu. Zatem odpowiednie stosowanie – na zasadach art. 92 ust. 1 u.r.o. – przepisów Kodeksu wyborczego w sprawach nieuregulowanych w ustawie o referendum ogólnokrajowym prowadzi do wniosku, że nie przysługuje mu również legitymacja do złożenia skargi w związku z referendum ogólnokrajowym. W konsekwencji jest ona ograniczona do podmiotów uprawnionych z art. 48 u.r.o., co potwierdził Sąd Najwyższy w powołanym wcześniej postanowieniu z 7 września 2023 r. (I NSW 14/23).

Ponadto należy wskazać, że kwestie dotyczące organizacji i przeprowadzenia wyborów oraz referendum ogólnokrajowego mieszczą się w zakresie prawa publicznego. Przepisy te, w odróżnieniu od prawa prywatnego, traktować należy zasadniczo w sposób ścisły. Oznacza to, że jednostka nie ma możliwości swobodnego kształtowania swojej sytuacji prawnej i stosunków wiążących ją z państwem – w tym również w zakresie przyznania jej prawa do posłużenia się odpowiednimi instrumentami prawnymi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 września 2019 r., I NSW 71/19). Specyfika prawa publicznego pozwala na zagwarantowanie czytelnych, pewnych i transparentnych reguł kształtowania stosunków prawnych łączących obywateli z państwem oraz wyznaczenia granic tych relacji. Z tego względu wyklucza się też dopuszczalność

stosowania niczym nieuzasadnionej wykładni rozszerzającej przepisów prawa publicznego (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 31 lipca 2020 r., I NSW 852/20; z 15 września 2023 r., I NSW 18/23 oraz I NSW 29/23).

Przyjęcie odmiennej interpretacji – zgodnej z argumentacją Skarżącej – stanowiłoby naruszenie powyższej równowagi prawnej i stałoby w sprzeczności z zasadą pewności prawa. Dopuszczenie odstępstw od wąskiego katalogu podmiotów uprawnionych prowadziłoby do niemożności ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości, komu *de facto* przysługuje legitymacja do złożenia skargi na uchwałę PKW. Gdyby celem ustawodawcy było wprowadzenie katalogu otwartego takich podmiotów, z pewnością sformułowałby treść tego przepisu w odmienny sposób.

Rozszerzającej interpretacji art. 161a § 1 k.wyb. stoją również na przeszkodzie zasady wykładni prawa, zgodnie z którymi pierwszeństwo znajduje wykładnia literalna – oparta na językowej rekonstrukcji treści normy prawnej. Dopiero w przypadku, gdy taki sposób interpretacji przepisów prawnych okaże się niewystraszający, zastosowanie znajdują zasady wykładni systemowej i celowościowej. W niniejszej sprawie ustawodawca w sposób jasny i niebudzący wątpliwości wskazał jakim podmiotom przysługuje legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę PKW. Wyniki wykładni systemowej i celowościowej również przemawiają za takim rozstrzygnięciem.

Biorąc pod uwagę, że Skarżąca nie była uprawniona do wniesienia skargi na uchwałę PKW, Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. w zw. art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. i z art. 161a § 3 k.wyb. orzekł jak w sentencji.

[a!]