

## POSTANOWIENIE

Dnia 9 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący)

SSN Elżbieta Karska

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego [...] na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia 5 lutego 2024 r. w sprawie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy [...] w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r., po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 lutego 2024 r.,

**uznaje skargę za zasadną i uchyla zaskarżoną uchwałę.**

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr [...] z 5 lutego 2024 r. Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW” lub „Komisja”) odmówiła przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego pod nazwą KOMITET WYBORCZY [...] w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r., z powodu utworzenia komitetu wyborczego przez nieuprawniony podmiot. Jako podstawę prawną swego działania Komisja wskazała art. 97 § 2 w związku z art. 84 § 4 i art. 399 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408; dalej: „k.wyb.” lub „Kodeks”).

W uzasadnieniu uchwały PKW wyjaśniła, że przepisy Kodeksu nie przewidują możliwości utworzenia komitetu wyborczego przez związek stowarzyszeń, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. –

Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261). Przyjęcie, że związek stowarzyszeń może utworzyć komitet wyborczy w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego na równi z samodzielными stowarzyszeniami i organizacjami stanowiłoby naruszenie zasady równości wyborów, o której mowa w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP oraz w art. 369 i art. 471 k.wyb.

Zdaniem Komisji, związek stowarzyszeń reprezentowany przez kilka czy kilkanaście podmiotów w nim zrzeszonych jest, w odniesieniu do celów politycznych, jakie chce on osiągnąć, zdecydowanie silniejszym podmiotem niż jedno stowarzyszenie albo jedna inna organizacja społeczna. Zorganizowanie się stowarzyszeń w związek ma zatem na celu poprawienie efektywności realizacji celów statutowych działalności skupionych w nim podmiotów, a w przypadku udziału w wyborach – celów politycznych.

W ocenie PKW, przyjęcie zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego przez związek stowarzyszeń stanowiłoby *de facto* akceptację dla utworzenia koalicji stowarzyszeń – niedopuszczonej przepisami k.wyb.

Pismem z 6 lutego 2024 r. pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego [...] (dalej: „Skarżący”) złożył do Sądu Najwyższego skargę na powyższą uchwałę PKW, zarzucając jej naruszenie:

1. art. 97 § 2 w związku z art. 84 § 4 i art. 399 pkt 3 k.wyb. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego przez związek stowarzyszeń ze względu na stwierdzenie braku legitymacji do utworzenia komitetu przez ten podmiot;

2. art. 7 oraz art. 169 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji RP poprzez pozaprawne ograniczenie udziału w wyborach związkowi stowarzyszeń, a w konsekwencji złamanie zasady powszechności wyborów oraz zasady równości i zakazu dyskryminacji.

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w uzasadnieniu złożonego środka zaskarżenia – Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały PKW.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu, albowiem zaskarżona uchwała PKW nie odpowiada prawu.

Regulacja konstytucyjna wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ogranicza się do art. 169 ust. 2, który przewiduje, że są one powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W pozostałym zakresie, jeśli chodzi o regulację zasad, trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów, przepis ten odsyła do regulacji ustawowej. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r. K 31/06 (OTK ZU 10/2006 poz. 147) regulacja ta musi uwzględniać różnorodność i wielość poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

W myśl art. 84 § 4 k.wyb., w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz przez wyborców. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje: 1) komitetowi wyborczemu partii politycznej; 2) koalicyjnemu komitetowi wyborczemu; 3) komitetowi wyborczemu organizacji; 4) komitetowi wyborczemu wyborców (art. 399 k.wyb.).

Zdaniem PKW, rejestracja komitetu wyborczego „[...]” nie mogła nastąpić z następujących powodów:

1. Związek stowarzyszeń, jako zrzeszający nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, nie jest organizacją społeczną w rozumieniu Kodeksu wyborczego.

2. Związek stowarzyszeń *de facto* stanowi koalicję wyborczą, ta zaś może być tworzona jedynie przez partie polityczne, zatem zarejestrowanie komitetu wyborczego związku stowarzyszeń miałyby stanowić obejście ograniczenia możliwości zawierania koalicji wyborczych jedynie przez partie polityczne.

3. Rejestracja komitetu wyborczego związku stowarzyszeń naruszałaby zasadę równości (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP), ze względu na większy potencjał takiego związku niż pojedynczego stowarzyszenia.

4. Dopuszczenie rejestracji komitetu wyborczego związku stowarzyszeń miałyby prowadzić do wystąpienia możliwości uczestniczenia w wyborach samorządowych jednego stowarzyszenia zarówno samodzielnie, w ramach

własnego komitetu, jak i w ramach komitetu utworzonego przez związek stowarzyszeń, co miałyby naruszać art. 84 § 1 k.wyb., który przewiduje że komitety wyborcze prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów.

Powyższe argumenty są całkowicie bezzasadne.

Główny problem jaki musi zostać rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy dotyczy sposobu rozumienia pojęcia ustawowego „organizacja społeczna”, jakim posługuje się art. 84 § 4 k.wyb. PKW uznała, że związek stowarzyszeń działający na mocy art. 22 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie może być uznany za organizację społeczną w rozumieniu art. 84 § 4 k.wyb. ponieważ członkami takiego związku mogą być osoby prawne, którym nie przysługuje prawo zgłaszania kandydatów w wyborach samorządowych i tym samym prawo do rejestracji komitetu wyborczego. Kodeks wyborczy jednak uznaje, że organizacje społeczne mogą rejestrować komitety wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójtów, nie dlatego, że są tworzone i reprezentują inne podmioty do tego uprawnione, ale dlatego, że organizacje te stanowią formę działalności obywatelskiej, której jednym z przejawów jest udział w wyborach samorządowych. Na tej samej zasadzie, nieuprawnionym jest występujący w doktrynie pogląd, jakoby organizacją społeczną w rozumieniu art. 88 k.wyb. nie była organizacja zrzeszająca inne podmioty niż osoby fizyczne (w ten sposób: B. Banaszak, B. Stępień-Załucka (w:) B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wyd. 4, Warszawa 2023, Legalis, nb 10; K. W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, LEX, art. 84, nb 7). Gdyby twierdzenie powyższe było trafne, to wówczas posługiwanie się przez ustawodawcę szeroką formułą „organizacji społecznej” byłoby, wobec możliwości rejestrowania komitetów wyborczych przez stowarzyszenia i przez wyborców, nieuzasadnione. Właśnie posłużenie się pojęciem „organizacji społecznej” obok stowarzyszenia, które niewątpliwie jest również jedną z form organizacji społecznej, wskazuje, że ustawodawca nie chciał nadmiernie zawężyć kręgu podmiotów uprawnionych do rejestracji komitetów wyborczych w wyborach samorządowych. Jedynym formalnym ograniczeniem dla

organizacji społecznej jest konieczność ujawnienia jej w rejestrze organizacji, wynikająca wprost z art. 88 § 4 pkt 1 k.wyb.

Sąd Najwyższy zauważa przy tym, że PKW nie przedstawiła żadnych przekonujących racji by pojęcie „organizacji społecznej” na gruncie k.wyb. rozumieć inaczej niż czyni to ustawa na potrzeby prowadzenia rejestru organizacji społecznych.

Niezasadne jest też stanowisko PKW, że związek stowarzyszeń *de facto* stanowił koalicję wyborczą, która może być tworzona jedynie przez partie polityczne. Z tego względu PKW uznała, że zarejestrowanie komitetu wyborczego związku stowarzyszeń miałoby stanowić obejście ograniczenia możliwości zawierania koalicji wyborczych jedynie do partii politycznych. Koalicja wyborcza jest specyficzną formą prowadzenia działalności statutowej przez partie polityczne wpisane do ewidencji (zob. K.W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, LEX, art. 84, nb 4), przy czym partie polityczne nie mogą tworzyć koalicji z innymi podmiotami – np. organizacjami społecznymi lub z wyborcami (zob. B. Banaszak [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz, Wyd. 4*, Warszawa 2023, Legalis, nb 4).

Choć termin koalicja wyborcza zarezerwowany jest dla działalności partii politycznych, to nie oznacza to, że w wyborach samorządowych inne podmioty nie mogą w ramach organizacji społecznych realizować analogicznych celów do tych, które partie polityczne realizują w ramach koalicji wyborczych. Niezasadny jest zatem zarzut, jakoby rejestracja komitetu wyborczego przez organizację społeczną stanowiła obejście art. 87 k.wyb. zastrzegającego możliwość tworzenia koalicji wyborczych tylko dla partii politycznych. Istnieje bowiem istotna różnica między epizodycznym charakterem koalicji wyborczej tworzonej celem udziału w konkretnych wyborach, a organizacją społeczną wpisaną do stosownego rejestru publicznego i realizującą swoje cele statutowe, zarówno w czasie wyborów, jak i poza nimi. [...] wpisana jest do Rejestru Stowarzyszeń (nr KRS [...]), gdzie, wśród innych celów statutowych sformułowanych w § 6 statutu tej organizacji, wskazano w punkcie 11 „wspieranie zaangażowania obywateli w życie publiczne poprzez realizowanie biernego prawa wyborczego poprzez udział w wyborach

organizowanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej”. To postanowienie statutu nie zostało zakwestionowane przez sąd rejestrowy i nie istnieją żadne prawne przeszkody, by sformułowany tam cel statutowy nie mógł być realizowany w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 7 kwietnia 2024 r.

Podobnie bezzasadne jest stanowisko PKW jakoby rejestracja komitetu wyborczego związku stowarzyszeń naruszała zasadę równości (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP), ze względu na większy potencjał takiego związku niż pojedynczego stowarzyszenia. W rzeczywistości, podstawową formą realizacji zasady równości podmiotów uczestniczących w wyborach, o której mowa w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, jest właśnie instytucja komitetu wyborczego. Do działalności wszystkich rodzajów komitetów wyborczych odnoszą się bowiem podobne ograniczenia, przede wszystkim w zakresie terminów rejestracji, zgłaszania list kandydatów, pozyskiwania i wydatkowania środków, limitów wydatków, form pozyskiwania środków, miejsca ich gromadzenia, celu, na jaki środki te mogą być przeznaczone, dopuszczalnych form, miejsc i czasu prowadzenia kampanii, a także w zakresie jawności, sprawozdawczości i podlegania kontroli, rozwiązania z mocy prawa (zob. T. Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018, Legalis). Podnoszenie materialnych różnic w potencjałach organizacyjnych podmiotów rejestrujących komitety wyborcze nie ma oparcia w regulacji konstytucyjnej, ta bowiem stanowi o zasadzie równości w wymiarze formalnym i nie można z niej wyprowadzać obowiązku zapewnienia wszystkim podmiotom biorącym udział w wyborach podobnego potencjału organizacyjnego lub finansowego.

Całkowicie bezprzedmiotowe jest również twierdzenie, jakoby rejestracja komitetu wyborczego związku stowarzyszeń miała być niedopuszczalna z tego względu, że prowadzić mogłaby do wystąpienia możliwości uczestniczenia w wyborach samorządowych jednego stowarzyszenia zarówno samodzielnie, w ramach własnego komitetu, jak i w ramach komitetu utworzonego przez związek stowarzyszeń. W opinii PKW sytuacja taka miałaby naruszać art. 84 § 1 k.wyb. przewidujący, że komitety wyborcze prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów.

Po pierwsze, nie sposób zgodzić się z odmową rejestracji komitetu wyborczego – a zatem z uniemożliwieniem realizacji celów statutowych i ograniczeniem prawa do udziału w wyborach – jedynie z uwagi na hipotetyczną możliwość wystąpienia sytuacji nietypowych, których faktycznego wystąpienia PKW nie jest w stanie w żaden sposób uprawdopodobnić.

Po drugie, art. 84 § 1 k.wyb. o ile wymaga, by kampanię wyborczą na rzecz kandydatów prowadziły jedynie komitety wyborcze, o tyle w żaden sposób nie wyklucza sytuacji, w której na rzecz jednego kandydata prowadzić kampanię wyborczą będzie więcej niż jeden komitet. Sytuacje, gdy kilka komitetów wyborczych popiera jednego kandydata nie należą do rzadkości, zwłaszcza w wyborach samorządowych. O ile więc sytuacje takie mogą powodować faktyczne komplikacje, o tyle nie uzasadniają one pozbawienia legalnie działającego związku stowarzyszeń możliwości brania udziału w wyborach samorządowych jako organizacja społeczna.

Z powyższych względów, na podstawie art. 404 § 2 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

(r.g.)

[ał]