

## POSTANOWIENIE

Dnia 12 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Wyborców [...] od uchwały nr [...] Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 września 2019 r. w sprawie oddalenia odwołania od uchwały nr [...] Okręgowej Komisji w W. w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów na posłów Komitetu Wyborczego Wyborców [...], po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 września 2019 r.,

**oddala skargę.**

### UZASADNIENIE

W dniu 3 września 2019 r. G. W. – działający w imieniu i na rzecz Komitetu Wyborczego Wyborców [...] dokonał zgłoszenia w okręgu wyborczym nr [...] listy kandydatów na posłów w wyborach zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.

Uchwałą nr [...] z dnia 5 września 2019 r. Okręgowa Komisja w W. odmówiła rejestracji listy kandydatów na posłów Komitetu Wyborczego Wyborców [...], z uwagi na niespełnienie wymogu określonego w przepisie art. 210 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej jako: k.wyb.). W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Okręgowa Komisja Wyborcza w W. w wyniku czynności sprawdzających ustaliła,

że złożono 6.512 podpisów, wyrażających poparcie dla Komitetu Wyborczego Wyborców [...], w tym: 4.418 podpisów złożono prawidłowo i 2.094 podpisy uznano za złożone nieprawidłowo. Wśród nieprawidłowo złożonych podpisów stwierdzono m.in.: 4 pozycje bez podpisu wyborcy; 5 pozycji bez numeru PESEL; 652 pozycje z błędnym, niepełnym lub nieczytelnym numerem PESEL; 233 pozycje z wielokrotnymi podpisami tych samych wyborców po uwzględnieniu jednego podpisu, jako złożonego prawidłowo (duple); 169 pozycji z niepełnym lub nieczytelnym adresem; 1095 pozycji z wpisami wyborców z innego okręgu wyborczego (brak praw wyborczych na obszarze okręgu wyborczego). Wobec powyższego stwierdzono, że lista kandydatów Komitetu Wyborczego Wyborców [...] nie uzyskała wymaganej liczby poparcia wyborców.

Pismem z dnia 6 września 2019 r. zostało złożone przez osobę upoważnioną przez pełnomocnika Komitetu Wyborczego Wyborców [...] do Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie od powyższej uchwały. W odwołaniu wniesiono o: 1) dokładne wskazanie podpisów poparcia uznanych przez komisję za nieprawidłowe i ich okazanie lub udostępnienie upoważnionej osobie z komitetu wyborczego; 2) ponowną weryfikację i przeliczenie podpisów uznanych przez okręgową komisję za nieprawidłowe - sprawdzenie według adresów zamieszkania, a nie według adresów ze spisu wyborców (zgodnie z art. 209 § 2 k. wyb.); 3) podjęcie uchwały o zarejestrowaniu listy kandydatów, w sytuacji gdy po ponownym przeliczeniu okaże się, że liczba podpisów jest większa niż 5.000 lub w sytuacji, gdy komitet rejestruje listy kandydatów popartych podpisami w co najmniej 21 okręgach wyborczych; 4) zapewnienie udziału upoważnionego przedstawiciela komitetu w ponownej weryfikacji podpisów uznanych za nieprawidłowe; 5) uchylenie powyższej uchwały o odmowie rejestracji listy kandydatów, z uwagi na jej przedwczesność, gdyż Komitet Wyborczy Wyborców [...] zgłosił w całym kraju listy kandydatów na posłów w 41 okręgach wyborczych, z czego w 24 z listami poparcia - a okręgowe komisje wyborcze nie zakończyły jeszcze weryfikacji podpisów we wszystkich 24 okręgach.

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr [...] z dnia 9 września 2019 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Wyborców [...] od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej w W. oddaliła odwołanie. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że

z przepisu art. 209 § 2 k.wyb. wynika obowiązek czytelnego wskazania określonych danych (tj. nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL) w wykazie osób udzielających poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów na posłów. Spełnienie ustawowych warunków przez udzielającego poparcia jest niezbędne, z uwagi na to, że niedotrzymanie chociażby jednego z nich uniemożliwia sprawdzenie, czy popierający zgłoszenie jest ujęty w rejestrze wyborców. W dalszej części wskazano, że rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności. Adres zamieszkania, o którym mowa m.in. w przepisie art. 209 § 2 k.wyb., musi być wobec tego zgodny z adresem wskazanym w rejestrze wyborców. Tylko bowiem w taki sposób można zweryfikować posiadanie m.in. czynnego prawa wyborczego.

Po przeprowadzeniu ponownej weryfikacji podpisów zakwestionowanych przez Okręgową Komisję Wyborczą w W., w dniu 9 września 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że zgłoszenie listy nie uzyskało poparcia, o którym mowa w przepisie art. 210 § 1 k.wyb. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że Okręgowa Komisja Wyborcza w W. nieprawidłowo zakwestionowała 10 podpisów, uznając je za nieczytelne (4 adresy, 3 imiona i nazwiska oraz 3 numery ewidencyjne PESEL). Uznano wobec tego, że prawidłowych podpisów złożono 4.428.

Pismem z dnia 11 września 2019 r. pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego Wyborców [...] (dalej jako: Skarżący) złożył skargę na powyższą uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, zaskarżając ją w całości. Uchwale zarzucił:

1) naruszenie dyspozycji przepisu art. 209 § 2 i 3 w zw. z art. 210 § 2 oraz art. 5 pkt 9 k.wyb., poprzez błędną jego wykładnię, a co za tym idzie błędne przyjęcie, iż wyborca składający podpis na liście poparcia dla kandydatów komitetu w danym okręgu musi być wpisany w dacie składania podpisu do rejestru wyborców w danym okręgu, w sytuacji gdy z treści art. 209 § 2 k.wyb. wynika wprost, że wyborca udzielający poparcia na liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL, zaś definicja legalna „stałego zamieszkania” została zawarta w art. 5 pkt 9 k.wyb.;

2) naruszenie dyspozycji przepisu art. 18 w związku z art. 209 § 2 k.wyb. oraz art. 28 § 1 k.wyb., poprzez błędne przyjęcie, iż wyborca składający podpis na liście poparcia dla kandydatów komitetu w danym okręgu musi być wpisany w dacie składania tego podpisu do rejestru wyborców w danym okręgu, a zatem wyborca wskazując na liście poparcia adres zamieszkania (bo taki jest wymóg stawiany przez racjonalnego ustawodawcę) musi być jednocześnie wpisany do rejestru wyborczego wyborców danego okręgu, albowiem według Państwowej Komisji Wyborczej tylko sprawdzenie w rejestrze umożliwia potwierdzenie, że osoba udzielająca poparcia zamieszkuje na obszarze danego okręgu;

3) nierzetelność, brak obiektywizmu w ocenie prawidłowości złożonych list, w szczególności co do nieuzasadnionego zarzutu nieczytelności numerów PESEL, podpisów oraz adresów. Skarżący zarzucił Państwowej Komisji Wyborczej oraz Okręgowej Komisji Wyborczej W. jednostronność w ocenie czytelności podpisów w sytuacji, gdy podpisy mogły składać osoby niepełnosprawne, osoby w podeszłym wieku, które mogą mieć i zazwyczaj mają problemy z pisaniem, co nie powinno dyskredytować takich podpisów poparcia z uwagi na ich nieczytelność. Skarżący podniósł, że działanie to nosiło znamiona dyskryminacji takich osób, gdyż komisja nie była w stanie ich zweryfikować. Wobec tego nie miała prawa zakwalifikować takich podpisów jako nieprawidłowo złożonych. Stanowiło to naruszenie m.in. art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Odpowiedź na powyższą skargę wniosła zarówno Okręgowa Komisja Wyborcza w W., jak również Państwowa Komisja Wyborcza. W obu przypadkach wniesiono o oddalenie skargi. Okręgowa Komisja Wyborcza w W. podniosła, że dokonując sprawdzenia prawidłowości podpisów wyborców przedstawionych przez wszystkie komitety wyborcze zgłaszające kandydatów na posłów korzystała z bazy zawierającej aktualny rejestr wyborców zamieszkujących w [...] okręgu wyborczym. Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła uwagę na znaczenie prawidłowego

wskazania adresu zamieszkania, umożliwiającego sprawdzenie posiadania prawa wybierania przez daną osobę, a także uwiarygodnienie, że podpis złożyła faktycznie osoba wskazana w wykazie. Ponadto adres zamieszkania, o którym mowa w przepisie art. 209 § 2 k.wyb. w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej musi być zgodny z adresem wskazanym w rejestrze wyborców. Tylko w taki sposób można bowiem zweryfikować posiadanie m.in. czynnego prawa wyborczego w wyborach. Przyjęcie innej interpretacji umożliwiłoby każdemu wyborcy (w tym także niezamieszkującemu na obszarze danego okręgu wyborczego) udzielenie poparcia liście kandydatów zgłaszanej w danym okręgu, na podstawie jego oświadczenia o zamieszkiwaniu w danej miejscowości na obszarze tego okręgu wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niniejsza skarga jest niezasadna i podlega oddaleniu.

Zgodnie z przepisem art. 210 § 1 k.wyb. zgłoszenie listy kandydatów przez komitet wyborczy wymaga poparcia, w sposób określony przepisami Kodeksu wyborczego, podpisami co najmniej 5.000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zasadnicze znaczenie ma wykładnia pojęcia „stałego zamieszkania”. Zgodnie z przepisem art. 5 pkt 9 k.wyb. przez pojęcie to należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Zakładając racjonalność ustawodawcy, który posługuje się w sposób precyzyjny siatką pojęciową, należy podkreślić, że definicja ta ma charakter autonomiczny. Co prawda, powyższa definicja legalna koresponduje z definicją „miejsca zamieszkania” sformułowaną w przepisie art. 25 k.c., zgodnie z którą miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu; nie należy jednakże traktować obu definicji jako tożsamy. Gdyby taki był cel ustawodawcy, posłużyłby się on w przepisie art. 5 pkt 9 k.wyb. formułą „w rozumieniu Kodeksu cywilnego”, odwołującą się do normy przyjętej na gruncie tej ustawy. W definicji ujętej w Kodeksie wyborczym pojawia się bowiem dopełnienie poprzez użycie

zwrotu „stałe”. Pojęcie to analizować należy zatem przez pryzmat wykładni celowościowej, przy uwzględnieniu, że definicja ta wchodzi w zakres prawa publicznego. W odróżnieniu od prawa prywatnego, jednostka (w tym przypadku wyborca) nie ma możliwości swobodnego kształtowania swojej sytuacji prawnej i stosunków wiążących ją z państwem. Prawo publiczne nakłada na obywatela obowiązki dostosowania się do reguł kształtujących możliwość korzystania z czynnego prawa głosu. W ich zakres wchodzi m.in. możliwość oddania głosu w miejscu stałego zamieszkania, które w prawie wyborczym, co do zasady, jest tożsame z miejscem wskazanym w rejestrze wyborców. Uwzględniając powyższą definicję legalną, należy zwrócić również uwagę, że cechą charakterystyczną dla miejsca stałego zamieszkania jest nie tylko okoliczność założenia w tym miejscu ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Nie należy bowiem pomijać okoliczności, że jednym z istotnych interesów obywatela jest możliwość skorzystania przez niego z przysługującego mu prawa do głosowania.

Ponadto, stałe zamieszkanie, o którym mowa w Kodeksie wyborczym jest bezpośrednio i w sposób jednoznaczny łączone z okręgiem wyborczym; chodzi więc o podpisy wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 210 § 1 k.wyb.). Natomiast miejsce zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego to miejscowość (art. 25 k.c.). W realiach niniejszej sprawy oznacza to, że miejscem zamieszkania dla danej grupy osób w rozumieniu Kodeksu cywilnego jest W., a w rozumieniu Kodeksu wyborczego wyodrębniona część W., tj. dany okręg wyborczy.

W powyższym kontekście należy podkreślić, że na gruncie Kodeksu wyborczego duże znaczenie przypisuje się zatem rejestrowi wyborczemu, będącemu jedną z formalnych gwarancji rzetelności przeprowadzanych wyborów. Przyjmuje się, że rejestracja wyborców może wiązać się z pewnymi możliwościami manipulowania wynikami wyborów. Wobec tego niezbędne jest przyjęcie szczególnych środków, które zapewnią wiarygodność spisów wyborców. Sprowadza się to m.in. do rejestracji wszystkich osób mających prawo do głosowania, ich jednokrotnej rejestracji i rejestracji tylko tych, którzy mają prawo do głosowania (zob. M.A. Sarsjembajew, Spisy wyborców w prawie wyborczym, Studia Wyborcze 2011 nr 11, LEX/el). Znaczenie tych okoliczności podkreśla się również

w orzecznictwie. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku orzekł, iż „W zakresie istotnym dla wyznaczenia kręgu osób stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (zameldowanych na pobyt stały), rejestr wyborców w pełni odzwierciedla dane wynikające z ewidencji ludności. (...) Miarodajne dla ustalenia, czy dana osoba dysponuje "prawem wyborczym" (w tym prawem do poparcia inicjatywy referendalnej) są dane wynikające z rejestru wyborców. Zgodnie z art. 18 § 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 754) rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania, a zatem to w oparciu o dane wynikające z tego właśnie rejestru zasadnym jest dokonanie weryfikacji podpisów poparcia mieszkańców uprawnionych do wybierania rady gminy (czy rady miasta na prawach powiatu), złożonych pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego. Sprawdzenie podpisów poparcia inicjatywy referendalnej w oparciu o dane z rejestru wyborczego ma prowadzić do eliminacji przypadków, w których poparcie to zostało udzielone przez osoby, które jakkolwiek posiadają odpowiedni wiek i stale zamieszkują na terenie danej gminy, to jednak - w myśl art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego - nie legitymują się w rzeczywistości prawem wybierania (czynnym prawem wyborczym).” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Gd 991/17, Legalis nr 1716518).

Obywatel może zasadniczo oddać swój głos wyłącznie w miejscu, które wynika z wpisu w rejestrze wyborców. Oczywiście istnieje możliwość oddania głosu w innym miejscu, jednakże wymaga to pewnej aktywności ze strony zainteresowanego wyborcy. Ustawodawca nie pozbawia obywatela w ten sposób prawa do głosowania, lecz wymaga od niego odpowiedniego postępowania, obwarowanego określonymi zasadami (np.: terminem zgłoszenia zmiany), które prowadzi do aktualizacji spisu wyborców.

Wbrew twierdzeniom Skarżącego, nie można kwestionować stanowiska, że wyborca składający podpis na liście poparcia dla kandydatów komitetu w danym okręgu musi być wpisany w dacie składania podpisu do rejestru wyborców w tym okręgu. Przyjąć należy, że zastosowanie mają analogiczne uregulowania jak w przypadku głosowania. Jeżeli wyborca w chwili składania podpisu poparcia nie

jest wpisany do rejestru w danym okręgu, to nie można uznać go za uprawnionego do udzielenia takiego poparcia komitetowi wyborczemu w tym okręgu.

Warunki aktualizacji spisu wyborców zostały szczegółowo określone w przepisach § 10 i nast. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2015 r., poz. 5 ze zm.). W tym rozporządzeniu wskazane są przesłanki dopisania wyborcy do spisu wyborców lub skreślenia go z tej listy – stosownie do okoliczności. Wszelkie zmiany odnotowuje się w odpowiednich rubrykach. Państwo daje zatem obywatelowi odpowiednie instrumenty do zmiany miejsca oddania głosu w danych wyborach (w miejscu innym od miejsca jego stałego zamieszkania), jednakże nie zezwala na dowolność korzystania z nich. To samo należy odnieść do poparcia udzielanego listom kandydatów w wyborach parlamentarnych. Nie przeczy temu treść art. 18 § 8 k.wyb., zgodnie z którym wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu. Aby efekt taki został osiągnięty, obywatel musi jednak podjąć pewną aktywność w postaci zmiany miejsca zameldowania.

Dla rozstrzygnięcia zarzutów podniesionych w skardze istotną rolę odgrywa zatem przepis art. 5 pkt 9 k.wyb. w zw. z art. 18 § 1 i 5 k.wyb. W ten sposób ustawodawca wprowadza domniemanie, że miejsce zamieszkania wpisane do rejestru wyborców odpowiada miejscu faktycznego stałego miejsca zamieszkania. Ma ono gwarantować rzetelność całego procesu wyborczego (np. weryfikacji czy osoba popierająca daną listę wyborczą posiada czynne prawo wyborcze). Pozwala na wprowadzenie stosownego ładu nie tylko w zakresie przeprowadzania wyborów, ale także możliwości udzielania poparcia kandydatom na posłów (w związku z uprawnieniami, o których mowa w przepisie art. 209 k.wyb.). W przeciwnym razie dawałoby to pole do nadużyć i mogłoby się wiązać z naruszeniem zasady równości w prawie wyborczym.

Ustosunkowując się do podnoszonego przez Skarżącego zarzutu nierzetelności i braku obiektywizmu Państwowej Komisji Wyborczej w ocenie prawidłowości złożonych list, należy stwierdzić, że *de facto* nie wskazał on w żaden sposób na czym powyższe naruszenie miałoby polegać. Zarzut ten nie został



skonkretyzowany i opiera się wyłącznie na ogólnej polemice z rozwiązaniami ustawowymi.

Dodatkowo Sąd Najwyższy zauważa, że wskazana argumentacja dotycząca dyskryminacji osób niepełnosprawnych lub w podeszłym wieku, które mogą mieć trudności z czytelnym pisaniem, jest wysoce nietrafna. Z treści przepisu art. 209 § 2 k.wyb. wyraźnie bowiem wynika, że wyborca chcący poprzeć określoną listę kandydatów musi jedynie własnoręcznie złożyć pod nią podpis. Kodeks wyborczy nie nakłada zatem takiego obowiązku na wyborcę w zakresie samodzielnego i własnoręcznego zamieszczania innych danych koniecznych dla skutecznego poparcia listy kandydatów.

Podkreślić należy, że zasady dotyczące zbierania podpisów pod listami kandydatów obowiązują wszystkie komitety w równym stopniu, a zatem przyjęcie odmiennych zasad jedynie w stosunku do jednego z nich spotkać mogłoby się z zarzutem dyskryminacji pozostałych.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji