

POSTANOWIENIE

Dnia 13 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Marek Siwek

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

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

od uchwały nr (...)/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 września 2019 r.

w sprawie oddalenia odwołania od uchwały nr (...)/2019 Okręgowej Komisji w K. 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 13 września 2019 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

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

Uchwałą nr (...)/2019 z dnia 6 września 2019 r. Okręgowa Komisja w K. 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: KW). W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Okręgowa Komisja Wyborcza w K. w wyniku czynności sprawdzających ustaliła, że złożono

6.319 podpisów, wyrażających poparcie dla Komitetu Wyborczego Wyborców (...), w tym: 4.664 podpisów złożono prawidłowo. Wśród nieprawidłowo złożonych podpisów stwierdzono m.in.: 1 pozycja bez podpisu wyborcy; 263 pozycje z błędnym, niepełnym lub nieczytelnym numerem PESEL; 161 pozycje z wielokrotnymi podpisami tych samych wyborców po uwzględnieniu jednego podpisu, jako złożonego prawidłowo (duple); 74 pozycji z niepełnym lub nieczytelnym adresem. Wobec powyższego stwierdzono, że lista kandydatów Komitetu Wyborczego Wyborców (...) nie uzyskała wymaganej liczby poparcia wyborców.

Pismem z dnia 9 września 2019 r. zostało złożone 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 KW); 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.

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr (...)/2019 z dnia 10 września 2019 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Wyborców (...) od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej w K. oddaliła odwołanie. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że z przepisu art. 209 § 2 KW 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 KW, 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 K., w dniu 10 września 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że zgłoszenie listy nie uzyskało poparcia, o którym mowa w przepisie art. 210 § 1 KW. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że Okręgowa Komisja Wyborcza w K. nieprawidłowo zakwestionowała 6 podpisów. Uznano wobec tego, że prawidłowych podpisów złożono 4.670.

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 KW, 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 KW 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 KW;

2) naruszenie dyspozycji przepisu art. 18 w związku z art. 209 § 2 KW oraz art. 28 § 1 KW, 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) naruszenie przepisu art. 218 § 2 oraz art. 216 § 2 i art. 217 w zw. z art. 213 § 1 i § 3 KW, poprzez błędne oddalenie odwołania wywiedzionego od uchwały nr (...)/2019 Okręgowej Komisji Wyborczej w K., w sytuacji gdy Okręgowa Komisja Wyborcza z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa przeprowadziła procedurę weryfikacyjną zgłoszonej listy kandydatów wraz z wykazami podpisów poparcia. Zważyć bowiem należy, iż zaskarżona uchwała

Okręgowej Komisji Wyborczej w swojej podstawie prawnej wskazywała art. 216 § 2 Kodeksu wyborczego, pomimo, że taki tryb w sprawie nie wystąpił, natomiast z treści sporządzonego uzasadnienia uchwały wynika, że weryfikacji złożonych wykazów Okręgowa Komisja Wyborcza dokonała w oparciu o przepis art. 217 dokonując czynności z urzędu, bez wydania stosowanej uchwały o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, jak również bez zawiadomienia o wszczęciu postępowania przez osobę zgłaszającą. Co oznacza, że procedury weryfikacyjnej (postępowania wyjaśniającego) dokonano w sposób godzący w transparentność jakimi winny się charakteryzować działania Okręgowej Komisji Wyborczej przy rejestrowaniu list, jak również takie działania godzą w zasady praworządności w demokratycznym państwie prawa.

4) 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 K. 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 zweryfikować takich osób. 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 K., jak również Państwowa Komisja Wyborcza. W obu przypadkach wniesiono o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest niezasadna i podlega oddaleniu.

Okręgowa Komisja Wyborcza w K. miała podstawy do wydania uchwały o odmowie rejestracji listy kandydatów na posłów, zgłoszonej w okręgu wyborczym nr [...] przez Komitet Wyborczy Wyborców (...).

Zgodnie z przepisem art. 210 § 1 KW 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. W niniejszej sprawie prawidłowo zgłoszono wyłącznie 4.670 podpisów wyborców, po uwzględnieniu zarzutów z odwołania Komitetu przez Państwową Komisję Wyborczą. Nie został więc spełniony wymóg przedłożenia wystarczającej liczby podpisów do list kandydatów na posłów, co uzasadnia odmowę rejestracji komitetu w danym okręgu.

W skardze do Sądu Najwyższego podniesiono zarzut naruszenia dyspozycji przepisu art. 209 § 2 i 3 w związku z art. 210 § 2 oraz art. 5 pkt 9 KW, poprzez błędną jego wykładnię i przez to przyjęcie, że wyborca składający podpis na liście poparcia dla kandydatów danego komitetu w danym okręgu musi być wpisany w dacie składania podpisu do rejestru wyborców w danym okręgu. Zarzut ten jest niezasadny.

Należy uznać, że prawo do poparcia kandydata na posła lub senatora poprzez złożenie podpisu na liście w danym okręgu przysługuje osobie, która ma miejsce stałego zamieszkania w danym okręgu, która to okoliczność powinna wynikać z rejestru wyborców. Wynika to pośrednio z art. 210 § 1 KW.

Zgodnie z przepisem art. 5 pkt 9 KW przez pojęcie „stałego zamieszkania” należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Definicja ta została sformułowana na potrzeby prawa wyborczego. Definicja ta koresponduje z pojęciem „miejsca zamieszkania” sformułowaną w przepisie art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Nie należy jednakże traktować obu definicji jako tożsamy. Po pierwsze, przepis Kodeksu wyborczego dodatkowo wskazuje adres jako element miejsca zamieszkania, a nie wyłącznie miejscowość. Po drugie, w definicji ujętej w Kodeksie wyborczym pojawia się także dodatkowy element poprzez użycie zwrotu „stałe”. Znaczenie miejsca zamieszkania odbiega od

rozumienia z Kodeksu cywilnego, co oznacza zamierzone działanie ustawodawcy. W innym przypadku posłużyłby się on w przepisie art. 5 pkt 9 KW formułą „w rozumieniu Kodeksu cywilnego”. Pojęcie to analizować należy zatem przez pryzmat wykładni celowościowej, przy uwzględnieniu, że definicja ta wchodzi w zakres prawa publicznego. W odróżnieniu od prawa prywatnego, wyborca nie ma możliwości swobodnego kształtowania swojej sytuacji prawnej i stosunków wiążących go z państwem. Na potrzeby prawa wyborczego stworzono instytucję rejestru wyborców, która pozwala zweryfikować czynne prawo wyborcze obywatela. Prawa wyborcze można realizować zgodnie z określonymi zasadami sprowadzającymi się m.in. do możliwości oddania głosu w miejscu stałego zamieszkania, które w prawie wyborczym, co do zasady, jest tożsame z miejscem wskazanym w rejestrze wyborców. Rejestr wyborców w sposób urzędowy potwierdza miejsce zamieszkania na potrzeby procedur wyborczych.

Rejestracja wyborców nie powinna stwarzać jakichkolwiek możliwości nadużyć, czy też manipulowania wynikami wyborów. Wobec tego niezbędne jest przyjęcie 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). Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, „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 KW, 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” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Gd 991/17). Rejestr wyborczy służy

także do weryfikacji możliwości poparcia kandydata na posła lub senatora w danym okręgu.

W konkluzji 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 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. 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.

Z tych powodów oraz wskazanych poniżej nie jest także zasadny zarzut drugi skargi w postaci naruszenia art. 18 w związku z art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego oraz art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego - poprzez przyjęcie, że wyborca składający podpis na liście poparcia kandydatów danego komitetu w konkretnym okręgu musi być wpisany w dacie składania podpisu do rejestru wyborców w danym okręgu. W istocie zarzut ten powiela poprzedni. Wyborca może popierać więcej niż jeden komitet ale tylko we własnym okręgu wyborczym (argument wywodzony z art. 209 § 1 oraz art. 210 § 1 Kodeksu wyborczego). Zmiany zaś związane z aktualizacją miejsca zamieszkania w świetle zasad prawa wyborczego powinny być formalnie zgłoszone. Jeżeli wyborca zamierza wykonywać prawa wyborcze w innym okręgu, to powinien się w tym innym okręgu zarejestrować.

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. Prawo przewiduje odpowiednie instrumenty do zmiany miejsca oddania głosu w danych wyborach (w miejscu innym od miejsca jego stałego zamieszkania). Te same zasady należy odnieść do poparcia udzielanego listom kandydatów w wyborach parlamentarnych. Nie przeczy temu treść art. 18 § 8 KW, zgodnie z którym wyborcy będący

obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu.

Ustawodawca wprowadza domniemanie, że miejsce zamieszkania wpisane do rejestru wyborców odpowiada miejscu faktycznego stałego miejsca zamieszkania (art. 5 pkt 9 KW w zw. z art. 18 § 1 i 5 KW). Ma ono gwarantować rzetelność całego procesu wyborczego (np. weryfikacji czy osoba popierająca daną listę wyborczą posiada czynne prawo wyborcze). Dotyczy to także udzielania poparcia kandydatom na posłów (w związku z uprawnieniami, o których mowa w przepisie art. 209 KW).

Ustosunkowując się do podnoszonego przez Skarżącego zarzutu nierzetelności i braku obiektywizmu Państwowej Komisji Wyborczej w ocenie prawidłowości złożonych list, należy stwierdzić, że nie wskazał on w żaden sposób na czym powyższe naruszenie miałyby polegać. Zarzut ten nie został skonkretyzowany i nie może być uznany za zasadny.

Także kolejny zarzut dotyczący dyskryminacji osób niepełnosprawnych lub w podeszłym wieku, które mogą mieć trudności z czytelnym pisaniem, jest nietrafny.

Nie można uznać za dyskryminację egzekwowanie wymogów formalnych wynikających z przepisów prawa.

Z treści przepisu art. 209 § 2 KW 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. Wystarczy więc, że osoby które mają problemy z czytelnym pisaniem (w podeszłym wieku, schorowane) złożą podpis własnoręcznie.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 218 § 2 KW oraz art. 216 § 2 KW i art. 217 w zw. z art. 213 § 1 i 3 KW. Skarżący nie wykazał by błędnie przeprowadzono procedurę sprawdzenia list i to w ten sposób, że miało to wpływ na rozstrzygnięcie. Powodem odmowy zarejestrowania list była zbyt mała liczba prawidłowo złożonych podpisów poparcia.

Z treści uchwały i złożonych wyjaśnień Okręgowej Komisji Wyborczej wynika, że przy czynnościach sprawdzających listy w dniu 4 września 2019 r., w godzinach

16.30 - 20.00 oraz 5 września 2019 r., obecna była pani I. G. Nie złożyła ona żadnych zastrzeżeń do czynności sprawdzenia list. Jak wynika z odpowiedzi na skargę Państwowej Komisji Wyborczej i wyjaśnień Okręgowej Komisji Wyborczej sprawdzenia list dokonano w ramach zwykłej procedury a nie w trybie i na zasadach wynikających z art. 217 § 1 KW jak sugeruje skarżący. Skoro nie stosowano tego trybu Okręgowa Komisja Wyborcza nie mogła go naruszyć. Przeciwnie twierdzenia Skarżącego nie zostały poparte żadnymi dowodami. Dlatego też zarzut ten jest oczywiście niezasadny.

W związku z powyższym, Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego w związku z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.