

POSTANOWIENIE

Dnia 18 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego (...) na uchwałę nr (...)/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 września 2019 r. znak: (...) oddalającą odwołanie od uchwały nr (...)/2019 Okręgowej Komisji w K. z dnia 10 września 2019 r. w sprawie odmowy rejestracji kandydata na senatora, z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej i Okręgowej Komisji Wyborczej w K. po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 września 2019 r.,

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr [...]/2019 z dnia 10 września 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w K. odmówiła rejestracji kandydata na senatora - D. B. zgłoszonego w okręgu wyborczym nr (...) przez komitet wyborczy (...), z powodu niedostarczenia wymaganych 2.000 podpisów wyborców popierających kandydata wymaganych przez art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego. Spośród 2.541 dostarczonych podpisów wyborców popierających kandydata jedynie 1.805 spełniało wymagania określone w art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego.

Od uchwały tej pełnomocnik wspomnianego komitetu wyborczego wniósł odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej, która je oddaliła w dniu 13 września 2019 r. uchwałą nr (...)/2019. Po ponownej weryfikacji podpisów, przeprowadzonej w dniu 12 września 2019 r., Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że OKW

błędnie zdyskwalifikowała 10 podpisów oraz niezasadnie uznała prawidłowość 4 podpisów, a zatem ostateczna liczba prawidłowych podpisów wyniosła 1.811.

Pełnomocnik komitetu wyborczego złożył na przedmiotową uchwałę PKW skargę do Sądu Najwyższego, zarzucając jej nieprawidłowe ustalenia faktyczne skutkujące niesłusznym zakwestionowaniem podpisów na listach poparcia kandydata na senatora, a w szczególności nierozpoznanie istoty odwołania w znacznej części poprzez brak wyjaśnienia przyczyn zakwestionowania podpisów osób mających czynne prawo wyborcze w okręgu nr (...) (zameldowanych w B. i Z.), ale podających inny adres zamieszkania w trakcie składania podpisu (także jednak na terenie okręgu wyborczego nr (...)). Powołując się na te zarzuty, pełnomocnik komitetu wyborczego wniósł o uchylenie zaskarżonych uchwał i nakazanie rejestracji D. B. w okręgu wyborczym nr (...) w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik komitetu wyborczego powtórzył zarzuty podniesione w odwołaniu do PKW, skarżąc się na nieudostępnienie mu szczegółowego wykazu podpisów z zaznaczonymi błędami, co utrudnia mu złożenie środka odwoławczego. W następnej kolejności odniósł się do wskazanych w uchwale Okręgowej Komisji Wyborczej w K. kategorii błędów wykrytych w wykazach podpisów złożonych przez komitet:

1) w odniesieniu do 46 podpisów odrzuconych z powodu błędu „inne nazwisko, imię” skarżący podniósł, że możliwe były sytuacje, gdzie osoba podpisując się mogła używać innego imienia niż to wskazane w oficjalnych dokumentach (np. panieńskiego lub nazwiska, które w momencie składania podpisu było w trakcie procedury zmiany);

2) w odniesieniu do 41 podpisów odrzuconych z powodu błędu „nieczytelne lub niepełne nazwisko, imię” skarżący podniósł, że należało wnikliwiej zbadać czytelność lub kompletność imion i nazwisk np. przekazać je do weryfikacji innym osobom z komisji lub wręcz wezwać podpisanych wyborców do zweryfikowania ich podpisów;

3) w odniesieniu do 267 podpisów odrzuconych z powodu błędu „inny adres” skarżący zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu uchwały OKW nie sprecyzowano, na czym polegał charakter tego uchybienia, ale wskazał, iż czynne prawo wyborcze w

okręgu nr (...) posiadają osoby co do zasady zameldowane na terenie B. i Z. oraz takie, które zgłosiły zamiar głosowania w tym okręgu. Możliwe jest zatem istnienie sytuacji, gdzie podpisy składała osoba zameldowana pod określonym adresem w B., ale posiadająca inny adres faktycznego zamieszkania także w B., a nawet Z., co powinno być *de facto* irrelewantne. Ważnym jest bowiem posiadanie czynnego prawa wyborczego w konkretnym okręgu wyborczym, a nie pod konkretnym adresem;

4) w odniesieniu do 74 podpisów odrzuconych z powodu błędu „niepełny lub nieczytelny adres” skarżący ponownie zwrócił uwagę na ogólnikowość uzasadnienia uchwały OKW w opisie charakteru uchybień, ale wskazał, iż możliwe są skróty stosowane przez mieszkańców lub używanie adresów zawierających zwroty zwyczajowe lub powszechnie znane;

5) w odniesieniu do 132 podpisów odrzuconych z powodu błędu „błędny, nieczytelny lub niepełny PESEL” skarżący podniósł, że należało przeprowadzić w tym zakresie postępowanie wyjaśniające, albowiem możliwe są oczywiste błędy pisarskie, które można zweryfikować w systemie PESEL;

6) w odniesieniu do 102 podpisów odrzuconych z powodu błędu „brak praw wyborczych w okręgu wyborczym” skarżący podniósł, że czynne prawo wyborcze jest identyfikowane głównie za pomocą adresu zameldowania obywatela, tymczasem w związku z brakiem obowiązku meldunkowego coraz częstsze staje się sytuacja, gdy obywatel nie posiada stałego miejsca zameldowania, a swoje prawa wyborcze realizuje poprzez dopisywanie się do list wyborczych tuż przed wyborami, tym samym osoby wskazane jako nieposiadające praw wyborczych w danym okręgu to osoby, które zapewne nie zdążyły jeszcze stosowanego zgłoszenia dokonać;

7) w odniesieniu do 62 podpisów odrzuconych z powodu błędu „wielokrotny podpis tego samego wyborcy po uznaniu jednego podpisu jako właściwy” skarżący wyraził przekonanie, że pozycja ta jest wyjątkowo niezrozumiała. Nie została w ogóle opisana, wyjaśniona ani sprecyzowana tym samym trudno się do niej merytorycznie odnieść.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza oraz Okręgowa Komisja Wyborcza w K. wniosły o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jako niezasadna podlega oddaleniu.

Zgodnie z art. 265 § 1 i 3 Kodeksu wyborczego, zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte podpisami co najmniej 2.000 wyborców, a prawidłowe zgłoszenie musi zawierać czytelnie wpisane nazwisko i imię wyborcy, jego adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL oraz własnoręczny podpis. Zgłoszenie wraz z wykazem podpisów składane jest do właściwej okręgowej komisji wyborczej, która po sprawdzeniu prawidłowości danych rejestruje prawidłowo zgłoszonego kandydata (art. 215 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego). W razie wykrycia wad w zgłoszeniu innych niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców, okręgowa komisja wyborcza wzywa osobę zgłaszającą kandydata na senatora do ich usunięcia (art. 215 § 3 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego). Jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie kandydata na senatora jest mniejsza niż wymagana w Kodeksie, okręgowa komisja wyborcza wzywa osobę zgłaszającą kandydata do uzupełnienia wykazu podpisów, o ile nie upłynął termin na zgłaszanie kandydatów, tj. najpóźniej 40 dnia przed dniem wyborów (art. 216 § 1 i art. 211 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego). W razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, w tym rejestry wyborców i urzędowe rejestry mieszkańców, a w miarę potrzeby również o wyjaśnienia wyborców. O wszczęciu postępowania wyjaśniającego zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą kandydata (art. 217 § 1 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego). Okręgowa komisja wyborcza odmawia rejestracji kandydata w przypadku nieusunięcia wad zgłoszenia, w szczególności w braku dostatecznej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających kandydata (art. 216 § 2 i art. 217 § 2 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego).

Odmowa rejestracji kandydata w wyborach parlamentarnych stanowi ingerencję w konstytucyjnie zagwarantowane bierne prawa wyborcze (art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Prawo wybieralności, jak każde prawo podmiotowe, nie ma oczywiście charakteru absolutnego i może podlegać proporcjonalnym

ograniczeniom przewidzianym przez ustawę (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Przepisy ograniczające prawa wyborcze powinny być jednak traktowane jako wyjątki od reguły, a co za tym idzie – interpretowane ściśle i literalnie (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r., K 39/97). Same prawa wyborcze powinny zaś być interpretowane rozszerzająco, w sposób możliwie korzystny dla obywateli biorących udział w wyborach (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11). W konsekwencji organy wyborcze weryfikując prawidłowość danych podawanych w wykazach podpisów z poparciem dla danego kandydata powinny unikać nadmiernego formalizmu. Jeżeli autentyczność podpisu nie budzi wątpliwości, drobne braki formalne takie jak podanie skrótowej nazwy miejscowości bądź pominięcie kodu pocztowego nie powinny skutkować dyskwalifikacją danego podpisu. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niejednokrotnie uznawano nadmierny formalizm organów wyborczych utrudniający bądź uniemożliwiający kandydowanie w wyborach za pogwałcenie prawa do wolnych wyborów (wyroki ETPC z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie *Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, § 85 oraz z 8 listopada 2016 r. w sprawie *Yabloko Russian United Democratic Party i inni przeciwko Rosji*, § 80).

W skardze pełnomocnika komitetu wyborczego D. B. podniesiono przede wszystkim zarzuty odnoszące się do prawidłowości ustaleń faktycznych. W *petitum* skargi nie wskazano przepisów prawa, które w ocenie skarżącego zostały naruszone – jedynie w uzasadnieniu, referując zarzuty podniesione w odwołaniu do PKW, wskazano na naruszenie przez Okręgową Komisję Wyborczą art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego polegające na przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w terminie 7 dni, podczas gdy przepis zakreślał termin 3 dni.

Kodeks wyborczy nie formułuje jednak żadnych wymagań co do elementów środka odwoławczego, jakim jest skarga na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, ani nie wyznacza przedmiotowych granic, w jakich można stawiać zarzuty (art. 218 § 3 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego). Należy więc przyjąć, że kognicja Sądu Najwyższego w zakresie skarg na uchwałę PKW w przedmiocie odmowy rejestracji kandydata obejmuje nie tylko kontrolę zgodności takiej uchwały

z przepisami prawa, ale również kontrolę prawidłowości poczynionych w niej ustaleń faktycznych.

Sąd Najwyższy z urzędu przeprowadził dowód z wykazów podpisów przedłożonych przez komitet wyborczy D. B. Z przeprowadzonego dowodu wynika, że komitet wyborczy D. B. przedłożył 2.541 podpisów, z czego Okręgowa Komisja Wyborcza w K. zakwestionowała 736 podpisów, a Państwowa Komisja Wyborcza uznała 10 zakwestionowanych podpisów i odrzuciła 4 uznanych przez OKW podpisów, co daje łączną liczbę 730 odrzuconych podpisów, w tym:

- 2 z powodu braku podpisu wyborcy;
- 85 z powodu wad dotyczących imienia lub nazwiska (brak imienia bądź nazwiska, inne nazwisko lub imię, dane nieczytelne);
- 342 z powodu wad dotyczących adresu (brak adresu, adres odmienny od podanego w rejestrze wyborców, niepełny lub nieczytelny adres);
- 133 z powodu wad dotyczących numeru PESEL (brak PESEL-u, błędny/niepełny/nieczytelny PESEL, PESEL niezgodny z danymi osobowymi wyborcy);
- 105 z powodu braku praw wyborczych (w danym okręgu wyborczym bądź w ogóle z uwagi na niepełnoletniość);
- 1 z powodu zgonu wyborcy przed dniem, w którym mógłby udzielić skutecznego poparcia;
- 62 z powodu wielokrotnego złożenia przez tego samego wyborcę podpisu pod poparciem dla tego samego kandydata.

Po zapoznaniu się z wykazami podpisów wraz z zaznaczonymi błędami, Sąd Najwyższy nie dostrzega podstaw do zakwestionowania wyliczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut skarżącego, że podpisy wyborców, którzy podali inne (preferowane) imiona i nazwiska niż te podane w oficjalnych dokumentach, powinny być zostać uznane za prawidłowe. Choć pojęcie imienia i nazwiska wyborcy, o którym mowa w art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego, nie zostało zdefiniowane, oczywiste jest, że osoba składająca podpis nie może podać dowolnego imienia i nazwiska, w innym przypadku podawanie tej informacji byłoby pozbawione jakiegokolwiek znaczenia. Imię i nazwisko w polskim porządku

prawnym pełnią podwójną funkcję: z jednej strony służą one indywidualizacji (wyróżnieniu) osoby fizycznej w relacjach prywatnych i w tym zakresie taka osoba ma szeroką swobodę w wyborze miana, którym pragnie być nazywana w kręgach rodzinno-towarzyskich, a z drugiej strony służą one oznaczeniu osoby fizycznej w relacjach z państwem i w tym zakresie swoboda wyboru preferowanego miana jest ograniczona i ściśle uregulowana przez przepisy prawa – w szczególności przez ustawę z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 10 ze zm.); ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2019 r., poz. 1397); ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2224 ze zm.) czy ustawę z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2019 r., poz. 653 ze zm.). Składając podpis pod poparciem dla kandydata na senatora, wyborca powinien podać imię i nazwisko, którymi posługuje się w relacjach z państwem – wynikające z dokumentów potwierdzających jego tożsamość (dowodu osobistego, paszportu) oraz urzędowych rejestrów (rejestrów mieszkańców, rejestru wyborców).

Bezzasadne jest również oczekiwanie skarżącego, że w przypadku podpisów odrzuconych z powodu nieczytelnego bądź niepełnego imienia lub nazwiska należało wzywać poszczególnych wyborców w celu weryfikacji danych. Ani okręgowe komisje wyborcze, ani Państwowa Komisja Wyborcza nie mają takiego obowiązku. Co prawda art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego przewiduje możliwość zwrócenia się przez okręgową komisję wyborczą o wyjaśnienia wyborców, ale przepis ten dotyczy wyłącznie sytuacji, w których występują „uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów”. Wykładnia językowa tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o wątpliwości co do zgodności podanych danych z rzeczywistością oraz co do autentyczności złożonego podpisu (czy dane wyborcy lub jego podpis nie zostały sfalszowane). Art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego nie stanowi natomiast podstawy do uzupełniania bądź poprawiania niekompletnych lub nieczytelnych danych wyborcy. Niezależnie od tego należy zauważyć, że wzywanie do weryfikacji wszystkich wyborców, których dane są nieczytelne lub niekompletne, znacznie wydłużyłoby procedurę rejestracji kandydatów.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut, że komisje wyborcze winny były uwzględnić podpisy, w których wyborcy podali swój „faktyczny adres zamieszkania, a nie formalny adres zameldowania”. Choć skarżący nie wyjaśnił, co ma na myśli przez „formalny adres zameldowania”, w ocenie Sądu Najwyższego jego intencją było podniesienie, że Okręgowa Komisja Wyborcza w K. Państwowa Komisja Wyborcza błędnie utożsały adres zamieszkania, o którym mowa w art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego, z adresem podanym w rejestrze wyborców, o którym mowa w art. 18 § 1 Kodeksu wyborczego.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że pojęcia adresu zamieszkania w rozumieniu art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego nie należy utożsamiać z pojęciem miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego, jak to zdaje się sugerować skarżący. „Miejscem zamieszkania” w myśl art. 25 Kodeksu cywilnego jest miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tak zwany domicyl służy w prawie cywilnym do określenia właściwości miejscowej sądów i organów administracji oraz miejsca spełnienia świadczenia, a ponadto w prawie prywatnym międzynarodowym stanowi kryterium (łącznik) umożliwiający ustalenie, czy dany spór ma zostać rozstrzygnięty według polskiego czy obcego reżimu prawnego. Przedmiotem zainteresowania prawa wyborczego jest natomiast „adres zamieszkania” wyborcy, a zatem nie tylko miejscowość, ale również nazwa i numer ulicy, a także numer domu bądź lokalu, w którym zamieszkuje. Obowiązek podawania adresu zamieszkania wyborcy obok jego własnoręcznego podpisu na karcie ma na celu zagwarantowanie, że poparcia danemu kandydatowi udzieliła osoba, która będzie też uprawniona do oddania na niego głosu w wyborach (zamieszkała w tym samym okręgu, w którym startuje kandydat). Z przepisów Kodeksu wyborczego wynika wyraźnie, że poparcia dla zgłoszenia kandydata na senatora może udzielić wyłącznie wyborca stale zamieszkały w danym okręgu wyborczym (art. 265 § 5) oraz że to rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności (art. 18 § 5).

Wymóg podania przy podpisie z poparciem adresu zamieszkania tożsamego z adresem podanym w rejestrze wyborców stanowi zabezpieczenie przed potencjalnymi nadużyciami praw wyborczych, do których mogłoby dojść, gdyby wyborca mógł udzielać poparcia także kandydatom spoza okręgu wyborczego, w

którym jest on zarejestrowany. W świetle wykładni proponowanej przez skarżącego, ten sam wyborca mógłby udzielić poparcia kandydatom z różnych okręgów wyborczych, jeśli tylko za każdym razem podałyby odmienny adres zamieszkania – weryfikacja prawdziwości jego oświadczenia byłaby poważnie utrudniona przy założeniu, że informacja o adresie zamieszkania podana w rejestrze wyborców nie jest decydująca. Dlatego też słusznie przyjmuje Państwowa Komisja Wyborcza, że adres zamieszkania podany przy podpisie z poparciem dla kandydata w wyborach na senatora musi być tożsamy z adresem zamieszkania podanym w rejestrze wyborców. Podobną interpretację przepisów Kodeksu wyborczego przyjął Sąd Najwyższy w sprawie dotyczącej podawania adresu zamieszkania przy podpisach z poparciem dla list kandydatów na posłów (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 września 2019 r., I NSW 71/19) oraz dla kandydatów na senatorów (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 września 2019 r., I NSW 72/19).

Brak jest również podstaw do uwzględnienia zarzutu, że podpisy odrzucone z powodu błędu „niepełny lub nieczytelny adres” powinny być zostać uznane za uwagi na możliwość stosowania zwyczajowych skrótów przez wyborców, a w pozostałych przypadkach powinny być zostać zweryfikowane przez wzywaniem poszczególnych wyborców do osobistych wyjaśnień. Żaden spośród zdyskwalifikowanych podpisów nie został zakwestionowany z powodu zastosowania w nim skrótu nazwy miejscowości. Najczęstszą przyczyną podważenia adresu w omawianej kategorii błędu było niepodanie numeru bądź nazwy ulicy. Podobnie jak w przypadku błędów bądź braków wykrytych przy podawaniu imienia i nazwiska, tak również i tutaj Sąd Najwyższy podkreśla, że postępowanie wyjaśniające wszczynane na podstawie art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego, w ramach którego możliwe jest wzywaniem wyborców do osobistych wyjaśnień, nie służy do uzupełniania czy poprawiania danych, a jedynie do weryfikacji, czy nie doszło do ich sfalszowania.

Nietrafny jest również zarzut, że błędny, nieczytelny lub niepełny PESEL nie stanowi podstawy do odrzucenia podpisu w sytuacji, gdy stanowił on oczywistą omyłkę pisarską. Kodeks wyborczy nie różnicuje błędów w złożonych podpisach na

„oczywiste” i „nieoczywiste”, więc nie można oczekiwać od komisji wyborczych, że będą uznawały podpisy pomimo „oczywistych” błędów pisarskich.

Nie zasługuje też na uwzględnienie zarzut, że podpisy odrzucone z powodu braku praw wyborczych w okręgu wyborczym powinny być zostać uznane, ponieważ wyborcy często dopisują się do spisów wyborczych tuż przed wyborami, więc w chwili składania podpisu mogli jeszcze nie być zarejestrowani we właściwym okręgu wyborczym. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że rejestr wyborców, który stanowi podstawę do weryfikacji prawidłowości danych podanych w wykazie podpisów, nie jest tym samym, co spis wyborców. Rejestr wyborców jest zbiorem danych osobowych wyborców stale zamieszkałych w danej gminie, prowadzonym w systemie teleinformatycznym i aktualizowanym na bieżąco na podstawie ewidencji ludności oraz wniosków wyborców niezameldowanych na pobyt stały w gminie (art. 18 § 1-2 i art. 19 § 1 Kodeksu wyborczego). Spis wyborców jest listą wyborców uprawnionych do głosowania w już zarządzonych wyborach, sporządzanym w 2 egzemplarzach dla każdego obwodu głosowania na podstawie rejestru wyborców najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów (art. 26 § 4, 10 i 11 Kodeksu wyborczego). Weryfikacja posiadania praw wyborczych jest dokonywana przez okręgowe komisje wyborcze i Państwową Komisję Wyborczą w oparciu o prowadzony w systemie teleinformatycznym rejestr wyborców w danej gminie, a nie w oparciu o spisy wyborców. Wynika to wprost z przepisów Kodeksu wyborczego – to rejestr wyborców „potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności” (art. 18 § 5), natomiast spis wyborców „służy do przeprowadzania głosowania w wyborach, które zostały zarządzone” (art. 26 § 4).

Niezależnie od tego należy zauważyć, że odmienna wykładnia byłaby nieracjonalna i prowadziła do nierównego traktowania wyborców: zgłoszenie kandydatów na senatora może nastąpić bowiem najpóźniej w 40 dniu przed dniem wyborów, a weryfikacja prawidłowości podpisów powinna nastąpić niezwłocznie (art. 211-218 w zw. z art. 258 Kodeksu wyborczego), podczas gdy wyborca może dopisać się do spisu wyborców co do zasady nie później niż w 5 dniu przed dniem wyborów (art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego), a w pewnych przypadkach nawet w dniu głosowania (art. 51 § 2 Kodeksu wyborczego). Okręgowe komisje wyborcze nie byłyby w stanie rzetelnie weryfikować prawidłowości podpisów na podstawie

danych ze spisu wyborców, ponieważ wielu wyborców dopisuje się do spisu już dawno po zakończeniu weryfikacji zgłoszeń kandydatów. W efekcie tylko podpisy wyborców, którzy dopisali się do spisu wyborców jeszcze przed zakończeniem weryfikacji zgłoszeń kandydatów, mogłyby zostać uznane przez okręgowe komisje wyborcze, a podpisy wyborców, którzy dopisali się później, musiałyby zostać odrzucone.

Pod kandydaturą z danego okręgu wyborczego mogą się podpisać wyłącznie wyborcy przypisani do tego okręgu w rejestrze wyborczym. Jeśli dana osoba jest wpisana do rejestru w jednej gminie, ale przed wyborami wyjeżdża do drugiej gminy i tam wpisuje się do spisu wyborców, to nadal widnieje jako wyborca w rejestrze w pierwszej gminie. Będąc wpisanym do spisu wyborców w drugiej gminie taka osoba może tam głosować, ale poparcia może udzielać wyłącznie w gminie pierwszej, bo tam jest wpisana do rejestru wyborców.

Ostatni zarzut podniesiony przez skarżącego nie mógł zostać uwzględniony z uwagi na jego ogólnikowość – skarżący napisał jedynie, że kategoria błędu oznaczona jako „wielokrotny podpis tego samego wyborcy po uznaniu jednego podpisu za właściwy” „jest wyjątkowo niezrozumiała” i że „trudno się do niej merytorycznie odnieść”. Skoro trudno się do niej odnieść skarżącemu, to Sąd Najwyższy nie może go w tym wyręczyć.

Choć skarga musiała zostać oddalona, Sąd Najwyższy ze zrozumieniem przyjmuje uwagę skarżącego, że nie miał możliwości szczegółowego odniesienia się do błędów wykrytych w złożonych przez niego podpisach, ponieważ nie zostały mu one udostępnione. Sąd Najwyższy podkreśla, że choć Kodeks wyborczy nie określa elementów składowych uzasadnienia uchwał komisji wyborczych, to nie oznacza, że mogą one być formułowane w sposób dowolny.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z prawa do sądu oraz zasady demokratycznego państwa prawnego wywiedziono obowiązek rzetelnego uzasadniania przez organy władzy publicznej swoich rozstrzygnięć, zwłaszcza gdy mogą być one przedmiotem kontroli sądowej. Uzasadnienie pełni bowiem wiele istotnych funkcji: – wymusza samokontrolę organu, który musi wykazać, że rozstrzygnięcie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; – dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym

rozstrzygnięciem; – jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji; - służy indywidualnej akceptacji rozstrzygnięcia; – umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad organami władzy publicznej; – wzmacnia bezpieczeństwo prawne (analogicznie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04, wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05 oraz 30 maja 2007 r., SK 68/06). Wskazane funkcje pełni również uzasadnienie uchwał okręgowych komisji wyborczych, które odpowiadają za sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego w obwodach głosowania oraz za rejestrację kandydatów na posłów i senatorów (art. 172 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego). W ocenie Sądu Najwyższego konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa wymaga, aby nie tylko orzeczenia sądów, ale również rozstrzygnięcia organów wyborczych ingerujące w prawa wyborcze jednostki były należycie uzasadniane, umożliwiając adresatowi poznanie szczegółowych przesłanek decyzji. Komitety wyborcze kwestionujące uchwały okręgowych komisji wyborczych w przedmiocie odmowy rejestracji kandydatów muszą mieć możliwość rzetelnego i szybkiego zweryfikowania – z uwagi na krótkie terminy zaskarżenia – czy prawidłowość poszczególnych podpisów została słusznie zakwestionowana, a w razie potrzeby także możliwość sformułowania szczegółowych zarzutów w odwołaniu do Państwowej Komisji Wyborczej i w skardze do Sądu Najwyższego. Brak możliwości poznania szczegółowych przyczyn zakwestionowania poszczególnych podpisów utrudnia komitetom wyborczym złożenie skutecznego odwołania. W efekcie ciężar zweryfikowania prawidłowości ustaleń faktycznych okręgowej komisji wyborczej spoczywa na Państwowej Komisji Wyborczej oraz Sądzie Najwyższym, którym Kodeks wyborczy powierzył kontrolę uchwał okręgowych komisji wyborczych w przedmiocie odmowy rejestracji kandydatów.

Z tych powodów w ocenie Sądu Najwyższego uzasadnienia uchwał okręgowych komisji wyborczych w przedmiocie odmowy rejestracji kandydata w wyborach parlamentarnych nie powinny być zdawkowe i ograniczać się do podania liczby podpisów prawidłowych i nieprawidłowych. Z uzasadnienia uchwały powinno wynikać, jakie konkretnie wady były przyczyną zakwestionowania złożonych podpisów – co można osiągnąć przez zamieszczenie w uzasadnieniu listy

wykrytych błędów podzielonych na kategorie lub przez udostępnienie komitetowi wyborczemu wykazu podpisów z zaznaczonymi błędami. W obecnym stanie prawnym, z uwagi na brzmienie art. 213 § 3 Kodeksu wyborczego, tylko pierwsze rozwiązanie jest możliwe. Wspomniany przepis przewiduje, że wykazy podpisów po ich sprawdzeniu przez okręgową komisję wyborczą przechowywane są w zabezpieczonych pakietach, które mogą zostać udostępnione wyłącznie na potrzeby Państwowej Komisji Wyborczej lub postępowania przed sądami bądź organami prokuratury. W ocenie Sądu Najwyższego obecna regulacja jest zbyt restrykcyjna, a zainteresowany komitet wyborczy powinien mieć możliwość zapoznania się z zakwestionowanymi podpisami.

Sąd Najwyższy z uznaniem zauważa, że Okręgowa Komisja Wyborcza w K. dochowała minimalnej staranności przy sporządzaniu uzasadnienia swej uchwały, umieszczając w niej tabelę z wyszczególnieniem kategorii wykrytych błędów oraz ich liczby. Jednocześnie jednak należy się zgodzić ze skarżącym, że sposób opisania niektórych kategorii jest zbyt ogólnikowy – przykładowo w rubryce „inny adres” powinno zostać sprecyzowane, czy chodzi o sprzeczność adresu podanego na wykazie podpisu z adresem wpisanym do rejestru wyborców czy o innego rodzaju niespójność.

Ponadto Sąd Najwyższy odnotowuje, że sposób dokumentowania wykrytych wad w podpisach wyborców przez Okręgową Komisję Wyborczą w K. pozostawia wiele do życzenia. W wielu przypadkach rodzaj błędu wykrytego w wykazie podpisów jest trudny do ustalenia, ponieważ członkowie OKW ograniczyli się do oznaczenia wady na czerwono znakiem zapytania, minusem, podkreśleniem lub zakreśleniem okręgiem wątpliwego fragmentu. Jedynie w niektórych przypadkach podano adnotację wyjaśniającą naturę błędu np. „brak adresu”, „inny adres”, „brak zameldowania”, „niepełne nazwisko” lub „błędny PESEL”, ale jak zostało to już wspomniane, powinny być one formułowane bardziej precyzyjnie. Okręgowa komisja wyborcza sprawdzająca prawidłowość złożonych wykazów podpisów z poparciem dla danej kandydata powinna w każdej rubryce z podpisem i danymi wyborcy wyraźnie oznaczyć wadliwy fragment oraz dopisać adnotację z precyzyjnym wyjaśnieniem rodzaju błędu np. nieczytelności danych, sprzeczności adresu zamieszkania z adresem podanym w rejestrze wyborców, nieprawidłowego

nazwiska. Zdając sobie sprawę z czasochłonności sugerowanej metodyki weryfikacji podpisów, Sąd Najwyższy wyraża przekonanie, że skrupulatność w badaniu wadliwości podpisów jest konieczna dla zagwarantowania w pełni rzetelnego przebiegu postępowania. Nie miało to jednak istotnego wpływu na prawidłowość ustaleń faktycznych poczynionych przez Okręgową Komisję Wyborczą.

Także uzasadnienia uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odwołania od rozstrzygnięcia okręgowej komisji wyborczej powinny być sporządzane w sposób rzetelny, a w szczególności wyczerpująco odnosić się do zarzutów pełnomocnika wyborczego, jak również przedstawiać szczegółową informację na temat weryfikacji ustaleń faktycznych OKW. Obowiązek szczegółowego uzasadnienia ma tym większe znaczenie, że w obecnym stanie prawnym komitet wyborczy nie jest w stanie – o czym była już mowa – przeprowadzić własnych ustaleń w tym zakresie, będąc pozbawionym dostępu do wykazu podpisów z błędami wykrytymi przez okręgową komisję wyborczą. Z tego powodu Sąd Najwyższy nie podziela poglądu Państwowej Komisji Wyborczej wyrażonego w odpowiedzi na skardze, która stwierdziła, że nie widzi potrzeby odnoszenia się do każdego zakwestionowanego podpisu. W sytuacji, w której skarżący nie może samodzielnie zweryfikować prawidłowości oceny poszczególnych podpisów dokonanych przez okręgową komisję wyborczą, Państwowa Komisja Wyborcza powinna w uzasadnieniu rozstrzygnięcia – o ile nie uczyniła tego okręgowa komisja wyborcza – przedstawić zanonimizowaną listę wykrytych błędów precyzyjnie wskazującą, z jakich przyczyn zostały zakwestionowane poszczególne podpisy. Zdając sobie sprawę z uciążliwości takiej metody uzasadnienia Sąd Najwyższy ponownie podkreśla, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem byłaby zmiana przez ustawodawcę art. 213 § 3 Kodeksu wyborczego i umożliwienie komitetowi wyborczemu zapoznanie się z wykazem podpisów z zaznaczonymi błędami na etapie postępowania odwoławczego i skargowego.

Mimo niedostatków uzasadnienia Państwowa Komisja Wyborcza dokonała jednak prawidłowych ustaleń faktycznych i dlatego należy uznać, że słusznie oddaliła odwołanie pełnomocnika komitetu wyborczego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.