

POSTANOWIENIE

Dnia 15 kwietnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr (...)/2020 z dnia 7 kwietnia 2020 r.

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 kwietnia 2020 r.,

postanawia:

oddalić skargę.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...)/2020 z 7 kwietnia 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 304 § 4 w związku z art. 90 § 2, art. 296 i art. 303 § 1 pkt 3 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) oraz w związku z art. 127 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP), odmówiła rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., z powodu niedołączenia do zgłoszenia wykazu co najmniej 100.000 obywateli popierających zgłoszenie Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu uchwały Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. dołączono wykaz podpisów 2.021 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej popierających kandydata, o którym mowa w art. 299 § 3 pkt 4 k.wyb. Po sprawdzeniu kart wykazu podpisów okazało się, że kandydat uzyskał poparcie 1.005 obywateli. W konsekwencji uchwałą nr (...)/2020 z dnia 4 marca 2020 r. Państwowa Komisja wyborcza przyjęła zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że wraz ze zgłoszeniem W. W. do udziału w wyborach złożono 12.041 arkuszy wykazu podpisów obywateli zawierających 117.592 podpisów poparcia, a włączając w to liczbę podpisów załączonych do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego liczba ta stanowiła 119.613 podpisów. Podczas weryfikacji podpisów ustalono, że spośród 117.592 podpisów tylko 111.392 spełniało wymogi formalne określone przez przepisy prawa wyborczego, spośród których co najmniej 15.048 było nieprawidłowych. Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że pośród liczby podpisów nieprawidłowych, 653 zawierało dane osób zmarłych przed zarządzeniem wyborów, w 1.496 przypadkach podano inne imiona lub nazwiska niż osób, których numer PESEL figurował w wykazie podpisów, zaś w 1.829 przypadkach podano nieprawidłowy, niepełny lub nieczytelny numer PESEL. Dane zostały ustalone na podstawie informacji zamieszczonych w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności i Centralnym Rejestrze Informacji. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej wprowadzenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii nie oznacza wstrzymania konieczności realizowania przez uprawnione do tego organy i podmioty uczestniczące w procesie wyborczym, w tym przez Państwową Komisję Wyborczą oraz przez Komitety Wyborcze obowiązków wynikających z kalendarza wyborczego, stanowiącego załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 184). Sposób realizacji określonych w kalendarzu wyborczym czynności, w tym związanych

ze zgłoszeniem kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów k.wyb. Nie było więc żadnych podstaw prawnych do odstąpienia od konieczności dołączenia do zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wykazu co najmniej 100.000 prawidłowych podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle zaistniałych okoliczności zgłoszenie z 26 marca 2020 r. dokonane przez G. W. - pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. - nie uzyskało wymaganego konstytucyjnie poparcia. W konsekwencji Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła rejestracji kandydata.

Pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. 9 kwietnia 2020 r. (data wpływu do Sądu Najwyższego) złożył do Sądu Najwyższego skargę na uchwałę nr (...)/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z 7 kwietnia 2020 r., w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., domagając się uznania jej za zasadną i nakazania rejestracji Kandydata.

Skarżący zarzucił uchwale naruszenie przepisów art. 304 § 3, art. 90 § 2, art. 296 i art. 303 § 1 k.wyb., poprzez błędne i nierzetelne sprawdzenie list podpisów, zbyt pobieżną oraz niewłaściwą ich ocenę oraz odrzucenie znacznej ich liczby bez wyjaśnienia ewentualnych niejasności lub nieścisłości. Pełnomocnik zarzucił niepoinformowanie go o terminie oraz miejscu liczenia głosów, co w jego ocenie miało wpływ na odmowę rejestracji Kandydata. Zdaniem Skarżącego uchwała nie została należycie uzasadniona. Jej treść budziła wątpliwości co do ustaleń, faktów oraz przepisów prawa, na których Państwowa Komisja Wyborcza oparła podjęte rozstrzygnięcie.

Państwowa Komisja Wyborcza odpowiadając na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2020 r., przedstawiając szeroko uargumentowane stanowisko w sprawie skargi wniesionej przez G. W. - pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W., na uchwałę nr (...)/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 kwietnia 2020 r. w

sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., wniosła o jej oddalenie. Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymała stanowisko wyrażone w zaskarżonej uchwale, zarzucając niespełnienie wymogu z art. 127 § 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 296, art. 303 § 1 pkt 3 i art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb., w konsekwencji odmówiła zarejestrowania Kandydata.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 304 § 6 k.wyb. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji kandydata. Skargę wnosi się w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia o odmowie rejestracji kandydata.

Skarga G. W. - pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. - nie zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 127 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zgłasza co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Odnosząc się do przepisów k.wyb. wskazać należy na art. 90 § 2, zgodnie z którym zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej musi być poparte podpisami co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Wymóg zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nakłada również art. 296 k.wyb. Zgłoszenie musi być poparte podpisami zgłaszających. Zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 303 § 1 zdanie pierwsze k.wyb. dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy najpóźniej do godziny 24⁰⁰ w 45. dniu przed dniem wyborów. Zgodnie z art. 303 § 1 zdanie drugie pkt 3 k.wyb. zgłoszenie powinno zawierać wykaz obywateli popierających zgłoszenie zawierający czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania

oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia, składającego na wykazie własnoręczny podpis; każda strona wykazu musi zawierać nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata oraz adnotację „*Udzielam poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [imię (imiona) i nazwisko kandydata] w wyborach zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok)*”. Stosownie do treści art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. Państwowa Komisja Wyborcza sprawdzając prawidłowość zgłoszenia bada czy poparte zostało podpisami co najmniej 100.000 obywateli zgodnie z art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb. W przypadku wykazania wad, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie wzywa pełnomocnika wyborczego do ich usunięcia w terminie 3 dni, w razie ich nieusunięcia postanawia o odmowie rejestracji kandydata (art. 304 § 4 k.wyb.). Jeżeli zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonano zgodnie z przepisami k.wyb., Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek go zarejestrować (art. 304 § 1 k.wyb.).

Należy jednocześnie wskazać, że na podstawie § 2 postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ich datę wyznaczono na niedzielę 10 maja 2020 r. Termin na dokonanie zgłoszenia kandydata na ten urząd, określony w art. 303 § 1 zdanie pierwsze k.wyb., upłynął 26 marca 2020 r. o godz. 24⁰⁰.

W sprawie bezsporne jest, że zaskarżona uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nr (...)/2020 została podana do publicznej wiadomości 7 kwietnia 2020 r. Skarga pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. została złożona do Sądu Najwyższego 9 kwietnia 2020 r. Termin wskazany przez ustawodawcę w art. 304 § 6 k.wyb. został zachowany.

W realiach niniejszej sprawy nie zostały jednak spełnione pozostałe przesłanki umożliwiające zarejestrowanie W. W. jako kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a to wobec niezłączenia do zgłoszenia wykazu podpisów co najmniej 100.000 obywateli popierających jego kandydaturę. Wymóg ten określony jest przez art. 296 k.wyb.

W niniejszej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że do zgłoszenia kandydata załączono 119.613 podpisów, co obejmuje również podpisy z załącznika do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego. Realizując prawny obowiązek weryfikacji prawidłowości zgłoszenia kandydata, polegający na zbadaniu czy zgłoszenie uzyskało poparcie co najmniej 100.000 obywateli (art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb.), Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że: w wykazie podpisów podano dane 653 osób zmarłych przed zarządzeniem wyborów; w 1.496 przypadkach podano inne imię lub nazwisko niż osoby, której numer PESEL figurował w wykazie podpisów oraz w 1.829 przypadkach podano nieprawidłowy, niepełny lub nieczytelny numer PESEL.

Ustalenie to prowadzi Sąd Najwyższy do wniosku, że bliżej nieokreślone osoby działające w imieniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej W. W. posługiwały się wykazami, które nie zawierały danych obywateli popierających zgłoszenie, w sposób czytelny wskazujące na ich imię (imiona) i nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL, jak również własnoręczne podpisy. Takie postępowanie jest sprzeczne z art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. i wypełnia przedmiotowe znamiona czynu określonego przez art. 248 pkt 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1950 ze zm.). W analizowanym przypadku dopuszczono się zatem czynów niezgodnych z prawem przy sporządzaniu listy z podpisami obywateli popierających kandydata na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z treści zaskarżonej uchwały wyraźnie wynika, w jaki sposób Państwowa Komisja Wyborcza przeprowadziła weryfikację podpisów i do jakich ustaleń w tym zakresie doszła. W uchwale wskazuje się, że od początkowej liczby 113.163 podpisów odjęto liczbę 15.048 nieprawidłowych podpisów, dlatego zgłoszenie Kandydata nie uzyskało poparcia co najmniej 100.000 prawidłowych podpisów obywateli. Początkowa liczba 113.163 podpisów stanowi sumę: podpisów spełniających wymogi formalne (111.392), prawidłowych podpisów sprawdzonych w związku z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu wyborczego (1.005) oraz podpisów złożonych w związku z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu wyborczego, których Państwowa Komisja Wyborcza wówczas nie sprawdzała (766). Natomiast liczba 15.048 podpisów nieprawidłowych ustalona została po

sprawdzeniu ich na podstawie danych zamieszczonych w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności Centralnym Rejestrze Informacji Dodatkowych z rejestrów wyborców. Weryfikacja została dokonana w odniesieniu do 3.375 arkuszy spełniających wymogi formalne.

Wbrew twierdzeniom Skarżącego, nie ma podstaw do uznania, że Państwowa Komisja Wyborcza nie wyjaśniła w zaskarżonej uchwale przyczyn odrzucenia 6.450 podpisów w pierwszej fazie i 11.070 podpisów w drugiej fazie. Państwowa Komisja Wyborcza rozpatrując zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sprawdza w pierwszym etapie wymogi formalne, o których mowa w art. 303 § 1 pkt 3 i art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. Już na tym etapie wstępne ustalenia pozwoliły na wskazanie, że 6.200 podpisów (w zaskarżonej uchwale błędnie wskazano 6.210) nie spełniło warunków formalnych. Wątpliwości w zakresie podpisów niespełniających warunków formalnych polegały na wyraźnym stwierdzeniu, że: 110 podpisów miało brak nagłówka, 298 podpisów dotknięte zostało brakami w zakresie imienia lub skrótu imienia, 37 podpisów zostało złożonych bez nazwiska, 5.523 podpisów złożono z błędnym lub z brakiem adresu, 194 podpisy miały błędnym numer PESEL lub wykazany został jego brak, natomiast co do 38 podpisów stwierdzono brak podpisu popierającego.

Przechodząc do etapu drugiego Państwowa Komisja Wyborcza rozpoczęła weryfikację podpisów w oparciu o dane zamieszczone w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności i Centralnym Rejestrze Informacji Dodatkowych z rejestru wyborców. Nie uwzględniając podpisów zweryfikowanych w poprzednim etapie stwierdzone zostały kolejne nieprawidłowości wskazujące, że spośród początkowej liczby 113.163 podpisów było wadliwych 15.048 podpisów. Dokonana została wówczas prawidłowa ich egzemplifikacja (która sprowadzała się ostatecznie do wyodrębnienia grup podpisów o charakterze typizującym), w zakresie 15.048 podpisów, spośród których między innymi: 3.978 podpisów dotkniętych było wadą - polegającą na wykazaniu podpisów posiadających dane osoby zmarłej (653), polegającą na podaniu imienia lub imion lub nazwisk osób, których numer PESEL nie figurował w wykazie podpisów (1.496) oraz polegającą na podaniu nieprawidłowego lub nieczytelnego numeru PESEL (1.829). Przede wszystkim należy podkreślić, że egzemplifikacja (która sprowadzała się ostatecznie

do wyodrębnienia grup podpisów o charakterze typizującym) wadliwych podpisów ma tutaj charakter przykładowy, ponieważ zastosowano zwrot językowy „*między innymi*” (str.3 zaskarżonej uchwały). Brak odniesienia się przez Państwową Komisję Wyborczą w drugiej fazie do 11.070 zakwestionowanych podpisów, które wynikają z różnicy między 15.048 nieprawidłowymi ogólnie podpisami a 3.978 nieprawidłowymi konkretnie podpisami wynika z tego, że różnica ta stanowi w istocie pozostałą liczbę podpisów, co do których nie przeprowadzono egzemplifikacji (która sprowadzała się ostatecznie do wyodrębnienia grup podpisów o charakterze typizującym). Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje bowiem, że ze względu na dużą liczbę zakwestionowanych podpisów nie sposób było w uchwale, jak również w odpowiedzi na skargę wskazać, w którym miejscu i jaki błąd (nieprawidłowość) został popełniony. Natomiast Państwowa Komisja Wyborcza uwiarygodniła swoje stanowisko tym, że przekazała wykaz podpisów poparcia dla Kandydata w niniejszej sprawie, który potwierdza przywołane nieprawidłowości. Nie sposób więc nie przyznać racji Państwowej Komisji Wyborczej, która za bezcelową uznała dalszą kontynuację sprawdzania, gdy zgłoszenie już nie uzyskało co najmniej 100.000 prawidłowych podpisów.

Państwowa Komisja Wyborcza słusznie również wskazała, że wprowadzenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (od 14 marca 2020 r.), a następnie stanu epidemii (od 20 marca 2020 r.), nie oznaczało wstrzymania konieczności realizowania przez uprawnione do tego organy i podmioty uczestniczące w procesie wyborczym, w tym przez Państwową Komisję Wyborczą oraz przez komitety wyborcze, obowiązków wynikających z kalendarza wyborczego, stanowiącego załącznik do postanowienia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 184). Sposób realizacji określonych w kalendarzu wyborczym czynności, w tym związanych ze zgłoszeniem kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wynika bowiem wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów Kodeksu wyborczego.

Ponadto należy podkreślić, że zgłoszenie kandydata nastąpiło 26 marca 2020 r., a więc w ostatnim dniu terminu określonego przez kalendarz wyborczy,

który wynika z art. 303 § 1 zdanie pierwsze k.wyb. w zw. z § 2 postanowienia Marszałka Sejmu RP z 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta RP. Z uwagi na fakt, że termin ten jest terminem prekluzyjnym i nie podlega przywróceniu ani wydłużeniu, jego niedochowanie wyklucza możliwość wzywania pełnomocnika do usunięcia wad zgłoszenia. To sprawia, że sam pełnomocnik w praktyce zdecydował o tym, że nie skorzysta z przysługującego mu tutaj prawa (art. 304 § 2 k.wyb.).

Odnosnie do zarzutu niepoinformowania pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego o terminie i miejscu sprawdzania podpisów (czynności nazwanej w skardze „liczeniem głosów”) trzeba wyjaśnić, że Państwowa Komisja Wyborcza rozpatrując zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sprawdza, czy zgłoszenie poparte zostało podpisami co najmniej 100.000 obywateli, w sposób określony w art. 303 § 1 w zw. z art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. Dodatkowo należy także stwierdzić, że zakres i tryb czynności sprawdzających prawidłowość zgłoszenia kandydata określa „Informacja o zasadach przyjmowania zgłoszeń i rejestracji kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez Państwową Komisję Wyborczą w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.” (ZPOW-6002/20). Według niej przy czynnościach sprawdzających może być obecny pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego lub osoby przez niego pisemnie upoważnione, zaś nieobecność pełnomocnika wyborczego lub osób upoważnionych nie wstrzymuje tych czynności. Jednak „Instrukcja” jako akt niemający charakteru prawa powszechnie obowiązującego nie przyznaje pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego prawa do udziału w czynnościach sprawdzania prawidłowości złożonych podpisów popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Żaden przepis k.wyb. nie zobowiązuje natomiast Państwowej Komisji Wyborczej do umożliwienia pełnomocnikowi komitetu wyborczego uczestniczenia w czynnościach związanych ze sprawdzaniem podpisów poparcia dla zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że Państwowa Komisja Wyborcza prawidłowo odmówiła rejestracji W. W. w tegorocznych wyborach prezydenckich, z powodu niedołączenia do zgłoszenia co najmniej 100.000

obywateli popierających jego kandydaturę, na podstawie art. 127 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 90 § 2, art. 296, art. 303 § 1 pkt 3 i art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. Na podstawie art. 304 § 7 zdanie ostatnie *a contrario* k.wyb. w związku z art. 516 k.p.c. skarga podlega więc oddaleniu.