

POSTANOWIENIE

Dnia 16 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Grzegorz Pastuszko (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S.

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr [...] z dnia [...] kwietnia 2025 r.
w sprawie odmowy rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S. w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 16 kwietnia 2025 r.,

oddala skargę.

Oktawian Nawrot Krzysztof Wiak Grzegorz Pastuszko

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej także: „PKW” lub „Komisja”) uchwałą nr [...] (dalej: „Uchwała”) z dnia [...] kwietnia 2025 r., na podstawie art. 304 § 4 w zw. z art. 90 § 2, art. 296, art. 303 § 1 pkt 3, art. 304 § 4a zdanie drugie i 4b ustawy

z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2025, poz. 365, dalej: „k.wyb.”) oraz w zw. z art. 127 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu zgłoszenia Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S., którego dnia 3 kwietnia 2025 r. dokonał A. D. – pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S. i stwierdzeniu, że nie spełnia ono warunków określonych w Kodeksie wyborczym, postanowiła odmówić rejestracji kandydata na Prezydenta Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S. w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., z powodu niedołączenia do zgłoszenia wykazu co najmniej 100 000 obywateli popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu uchwały PKW wskazała, że 3 kwietnia 2025 r. pełnomocnik wyborczy wskazanego Komitetu dokonał osobiście zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej R. S. Według deklaracji do zgłoszenia dołączono 11 000 arkuszy wykazu podpisów obywateli popierających Kandydata. W dniu 4 kwietnia 2025 r. pełnomocnik wyborczy Komitetu doręczył dodatkowe karty wykazu podpisów obywateli popierających zgłoszenie Kandydata.

PKW stwierdziła, że liczba podpisów dołączonych do zgłoszenia wyniosła 117 007, ustalając następnie w wyniku dokonanej weryfikacji, że 34 067 podpisów zostało złożonych nieprawidłowo. Zawierały one następujące wady dotyczące:

1. imion, nazwisk – 2059 przypadków,
2. adresu – 15 352 przypadki,
3. numeru PESEL – 5466 przypadków,
4. praw wyborczych – 65 przypadków,
5. daty poparcia – 361 przypadków,
6. inne – 10 764 przypadki, w tym:
 1. 9 951 – wielokrotny podpis tego samego wyborcy,
 2. 504 – poparcie na złej karcie,
 3. 275 – brak podpisu wyborcy,
 4. 34 – podpis innej osoby.

Ponadto do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu dołączono 144 karty wykazu podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej popierających kandydata, o którym mowa w art. 299 § 3 pkt 4 k.wyb. Na etapie przyjmowania zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego, po sprawdzeniu kart, okazało się, że Kandydat uzyskał poparcie 1073 obywateli, a 257 podpisów uznano za nieprawidłowe. Państwowa Komisja Wyborcza, uchwałą nr [...] z dnia [...] lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S. w związku z wyborami zarządzonymi na dzień 18 maja 2025 r., przyjęła zawiadomienie o utworzeniu Komitetu.

Dalej PKW podała, że zgodnie z art. 299 § 1 zdanie drugie k.wyb. podpisy obywateli popierających zgłoszenie Kandydata załączone do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu stanowią część wymaganej do zgłoszenia kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej liczby 100 000 podpisów obywateli popierających kandydata.

PKW wskazała także, że łączna liczba podpisów załączonych do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu wyborczego i do zgłoszenia Kandydata wyniosła 118 337, a liczba podpisów nieprawidłowych stwierdzonych w trakcie weryfikacji wykazu podpisów wyniosła łącznie 34 324. Jednocześnie podkreśliła, że wobec przyjęcia założenia prawidłowości wszystkich innych podpisów Kandydat nie uzyskał co najmniej 100 000 podpisów obywateli. W konsekwencji, po stwierdzeniu wskazanej liczby podpisów nieprawidłowych, odstąpiła od weryfikacji reszty podpisów, uznając ją za bezcelową.

W dalszej części uzasadnienia Uchwały PKW podała, że największa liczba błędów dotyczy wskazania adresu zamieszkania niezgodnego z adresem ujęcia wyborcy w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców. Zaznaczyła przy tym, że prawidłowe wskazanie m.in. adresu zamieszkania ma na celu nie tylko umożliwienie sprawdzenia posiadania prawa wybierania przez daną osobę, lecz także, co jest równie istotne, uwiarygodnienia, że podpis złożyła faktycznie osoba figurująca w wykazie, gdyż osoby składające podpisy znają swój adres zamieszkania.

PKW odnotowała jeszcze, iż m.in. na wykazie podpisów popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej należy podać adres zamieszkania, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców, wynika wprost z art. 5 pkt 9 i 14 k.wyb.

PKW zauważyła też, że znaczącą grupę podpisów uznanych za nieprawidłowe stanowiły podpisy złożone obok danych osób zmarłych, często wiele lat temu. Jak podkreśliła, przy weryfikacji podpisy takie kwalifikowane są do wady określonej jako „Wady numeru PESEL”, a w tej grupie – jako „Nie odnaleziono w Rejestrze CRW osoby wg. podanego numeru PESEL”. „Stanowią one zdecydowaną większość danych w tej grupie. W przypadku zgłoszenia Kandydata liczba podpisów obarczonych tą wadą wyniosła 734. Przypadków takich ogółem było aż 4994, wszystkich jednak nie ujęto w tej grupie, lecz pozostałe podpisy z tej grupy były obarczone również inną wadą, więc nie są wykazane wśród wadliwych w tej grupie”.

Komisja podała, że wśród zakwestionowanych podpisów znalazło się 1337 podpisów osób, których nazwiska wskazane na arkuszach wykazów podpisów poparcia były rozbieżne ze znajdującymi się w Centralnym Rejestrze Wyborców (dalej także: „CRW”).

Wreszcie PKW zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 303 § 1 k.wyb. termin zgłoszenia Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy najpóźniej do godz. 16:00 w 44 dniu przed dniem wyborów. W wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. termin ten upłynął w dniu 4 kwietnia 2025 r. o godz. 16⁰⁰. PKW podjęła Uchwałę [...] kwietnia 2025 r. Mając na uwadze powyższe PKW wskazała, że w związku z faktem, iż zgłoszenie kandydata nie uzyskało wymaganego poparcia i upłynął już ustawowy termin na dokonanie zgłoszenia, jej obowiązkiem była odmowa rejestracji tego kandydata.

Pełnomocnik Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP R. S. (dalej: „skarżący”) złożył w terminie – w dniu 14 kwietnia 2025 r. do Sądu Najwyższego skargę na powyższą Uchwałę PKW zaskarżając ją w całości. Wniósł on uchylenie zaskarżonej Uchwały a poprzez to – umożliwienie udziału

kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S. w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

Skarżący powyższemu rozstrzygnięciu zarzucił naruszenie przepisów mających wpływ na wynik sprawy: art. 303 § 1 pkt 3 w zw. z art. 5 pkt 9 i 14 2 k.wyb. w zw. 127 ust. 1 i 3 oraz art. 2 Konstytucji RP „przez ich nie zastosowanie i w konsekwencji zakwestionowanie 15 352 podpisy z uwagi na rzekome błędy w adresie, podczas gdy wskazane dane adresowe na listach są wystarczającymi elementami listy i nie powinny być odrzucone, w konsekwencji nic sposób skontrolować arbitralności postanowienia, gdyż osoby wymienione na listach miały prawo wybierania do Sejmu RP i zostało to zweryfikowane po danych PESEL w ten sposób naruszono zasadę demokratycznego państwa prawa – Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa praworządnego oraz naruszono bierne prawo wyborcze Kandydata na Prezydenta RP (art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 7 i w zw. z art. 127 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP)”.

W uzasadnieniu skarżący przedstawił przebieg liczenia podpisów przez PKW. W tym zakresie podał następujący opis: „Po pierwszym etapie liczenia podpisów w dniu 5 kwietnia PKW uznała 114 862 podpisy za prawidłowe, zaś 1361 za nieprawidłowe (Załącznik nr 5 – protokół PKW okazany pełnomocnikowi wyborczemu po procesie liczenia w dniu 5 kwietnia 2025 r.) – najczęściej z powodów błahych, formalnych lub możliwych do wyjaśnienia. W drugim etapie liczenia podpisów w dniach 9 i 10 kwietnia br. ilość wad i związanych z tym rzekomo nieprawidłowych podpisów wzrosła do 34 067, z czego 15 352 przypadki dotyczyły błędnego adresu obywatela udzielającego poparcia (po liczeniu w dniu 5 kwietnia ilość takich przypadków wyniosła 944). Dla porównania podajemy ilość wad w podpisach znalezionych przez 16 osób, weryfikujących podpisy w sobotę 5 kwietnia br. oraz po liczeniu w dniach 9-10 kwietnia br. z udziałem pracowników PKW z wykorzystaniem systemu CRW (dane według załączonego protokołu okazanego pełnomocnikowi wyborczemu)”. I dalej: „Ponadto w dniu 5 kwietnia br. ogółem ponumerowano i zweryfikowano 11 985 stron kart wykazów podpisów, na których było 116 223 podpisy, natomiast uchwała PKW Nr [...] zawiera istotne braki tzn. nie zawiera ilości stron kart wykazów podpisów i nie podaje liczby podpisów prawidłowo złożonych. Należy nadmienić, że w dniu 5 kwietnia br.

PKW uniemożliwiła pełnomocnikowi wyborczemu wejścia do jej siedziby po zakończeniu procesu liczenia celem wykonania dokumentacji fotograficznej po zrealizowanej czynności liczenia. PKW nie przesłała w kolejnych dniach roboczych (7-8 kwietnia br.) szczegółowego protokołu z liczenia podpisów poparcia w sobotę 5 kwietnia br. oraz, na skutek niemożliwości dodzwonienia się do PKW, również uniemożliwiła uzyskanie informacji przez osobą upoważnioną przez pełnomocnika w siedzibie PKW. W dniu 5 kwietnia ok. godz. 10:00 otworzono plomby z 4 worków o numerach [...], [...], [...], [...] (załącznik nr 3), natomiast oznajmiono pełnomocnikowi, że piąty worek z plombą o numerze [...] (Załącznik nr 4) zostanie otwarty w drugim etapie liczenia podpisów, który odbędzie się w późniejszym terminie. Gdy nas poproszono o przyjście na drugi etap liczenia w dniu 9 kwietnia o godz. 8:30, na moje pytanie, gdzie znajduje się worek nr 5 z podpisami, gdyż chciałem uczestniczyć w jego otwarciu i procesie sprawdzania podpisów, oznajmiono mi, że został on otwarty już wcześniej. Piąty worek zawierał 11 100 podpisów' poparcia, które ja osobiście przyniosłem do siedziby PKW w dniu 4 kwietnia o godz. 15:30 i zostały one włożone do tego piątego worka i zaplombowane plombą o numerze [...]. Stwierdziłem, że suma podanych podpisów w wyniku ich sprawdzania w dniu 5 kwietnia (116 223 podpisy) nie zgadza się z sumą, która była zawarta we wszystkich pięciu workach. Według naszych zespołowych wyliczeń i deklaracji złożyliśmy 111 600 podpisów w dniu 3 kwietnia i 11 100 podpisów w dniu 4 kwietnia (łącznie 122 700 podpisów poparcia). Nie wiemy kto i dlaczego zdecydował o otwarciu worka nr 5 bez naszej obecności oraz dlaczego popełniono to nadużycie. Różnica w deklaracjach z naszej strony a sumą policzoną przez PKW wynosi 6477 podpisów, co stanowi 5,3% przyniesionych przez nas podpisów poparcia. Ponadto należy nadmienić, że urzędnik PKW przyjmujący podpisy w dniu 4 kwietnia odmówił wpisania do protokołu liczby przyniesionych podpisów tłumacząc, że tego się nie praktykuje. Oświadczam również, że w dniu 14.04.2025 r. o godz. 9:00 przybyłem do PKW z prośbą o wydanie kopii protokołów z liczenia podpisów w dn. 5 kwietnia i 9-10 kwietnia oraz wglądu do podpisów wadliwie złożonych i innej dokumentacji z tym związanej. Pan M. L. z PKW oznajmił, że nie jest to możliwe (Załącznik nr 8). W

związku z tym pozostawiłem w PKW pismo żądające dostępu do ww. dokumentów (Załącznik nr 9 i 10)".

W dalszej części uzasadnienia skarżący wskazał na podstawy prawne zaskarżonej Uchwały PKW, zaznaczając przy tym, że nie są mu znane normy prawa, które regulowały by proces weryfikacji ważności głosów poparcia niezbędnych do rejestracji kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejno skarżący sformułował uwagi na temat treści i znaczenia wybranych przepisów, tj. art. 127 ust. 3 zd. drugie Konstytucji, art. 160 k.wyb., art. 10 § 1 k.wyb. i art. 303 § 1 pkt. 3 k.wyb. W odniesieniu do art. 127 ust. 3 zd. drugie Konstytucji, wskazał, że regulacja ta nie ogranicza prawa do poparcia kandydata na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie rejestracji do osób wymienionych w Rejestrze Wyborców. W nawiązaniu do art. 160 k.wyb. podkreślił z kolei, że nie zezwala on „Państwowej Komisji Wyborczej na orzekanie o braku skuteczności głosu poparcia dla Kandydata w wypadku, gdy nie figuruje on w rejestrze wyborców, a świadczy jedynie o tym, że rejestr ten jest prowadzony z naruszeniem Art. 160 § 1. pkt 2 Kodeksu Wyborczego, albowiem nie zameldowanie się obywatela Rzeczypospolitej na jej terenie czy też nie dopisanie się do Rejestru Wyborców nie jest podstawą do uznania, że pozbawiony został praw wyborczych, w tym prawa do poparcia kandydata na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Co do art. 10 § 1 k.wyb. podniósł, że „Państwowa Komisja Wyborcza stosuje niewłaściwy wzorzec kontroli, zaniedbując konieczność wyjaśnienia różnic pomiędzy oświadczeniem Wyborcy zawartym na Karcie Poparcia Kandydata a Rejestrem”. Jego zdaniem PKW pozostaje związana treścią art. 10 k.wyb. i nie posiada uprawnień do samodzielnego stwierdzenia, że podpis wyborcy złożony pod kandydaturą R. S. jest nieważny z tego powodu, że dane zawarte w karcie poparcia nie są zgodne z danymi w Rejestrze. Wreszcie mając na uwadze art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb. zaznaczył, że „Norma ta jasno oznacza, że o ważności poparcia dla kandydata decyduje podpis wyborcy i podstawą zakwestionowania ważności głosu poparcia może być jedynie jego brak lub uzasadnione podejrzenie, że został on sfalszowany lub stwierdzenie, że pochodzi on od osoby nie spełniającej wymogów art. 10 ust. 1 lub należącej do grupy wymienionej w art. 10 ust 2 Kodeksu Wyborczego”.

W dalszej części wywodu skarżący podał jeszcze wybrane fragmenty Uchwały PKW wraz z własnymi uwagami. Podniósł m. in., że PKW w 9 951 przypadkach stwierdziła wielokrotny podpis tego samego wyborcy, bez precyzyjnego wskazania czy chodzi o 9951 podpisów jednego wyborcy czy też, że 4975 wyborców podpisało się dwa razy, czy też ta konfiguracja jest inna.

Wskazał też na znaczenie art. 2 Konstytucji RP, podkreślając, że regulacja ta oznacza, iż interpretacja przepisów winna sprzyjać urzeczywistnieniu praw politycznych obywateli, a nie ich ograniczaniu. Podniósł zarazem, że w orzecznictwie sądów w sprawach wyborczych decydujące znaczenie przypisywano woli obywatela a nie nieznacznym błędom formalnym (por. wyrok NSA z 25.01.2010 r., sygn. II OSK 50/10) i że „Zastosowana przez PKW literalna i rygorystyczna interpretacja przepisów stoi w sprzeczności z zasadą prokonstytucyjnej wykładni prawa. Ochrona praw wyborczych obywateli wymaga, by nie odrzucać podpisów bez realnej analizy ich autentyczności”.

W następnym fragmencie uzasadnienia skarżący przywołał postanowienia ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. W tym kontekście m. in. podniósł, że „Norma prawna z art 50 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE zezwala zatem Państwowej Komisji Wyborczej prowadzić postępowanie administracyjne w zakresie stwierdzenia czy osoba która złożyła na karcie poparcia dla kandydata na Prezydenta swój własnoręczny podpis posiada prawo wyborcze w rozumieniu art 10 Kodeksu Wyborczego. Postępowanie w którym pracownicy Państwowej Komisji Wyborczej dokonują porównania danych na karcie poparcia z danymi Wyborcy w Centralnym Rejestrze Wyborców jest więc niedopuszczalne ze względu na wykroczenia poza normy ustawowe w rozumieniu art. 10 Kodeksu Wyborczego. Stwierdzenie że dane podane przez Wyborcę w Karcie poparcia kandydata

powinny zatem zdaniem Skarżącego w myśl art 160 Kodeksu Wyborczego doprowadzić do aktualizacji tych danych w Centralnym Rejestrze Wyborców ponieważ są oświadczeniem Wyborcy które przekazuje je za pośrednictwem Komitetu Wyborczego Państwowej Komisji Wyborczej w formie oświadczenia. Oświadczenie taki winno zatem zgodnie z zasadami prowadzenia i aktualizacji baz danych zawierających dane osobowe doprowadzić do ich aktualizacji zgodnie z tym oświadczeniem. Fakt że Państwowa Komisja Wyborcza nie aktualizuje Centralnego Rejestru Wyborców posiadając oświadczenia Wyborcy o ich zmianie dowodzi naruszenia art. 160 Kodeksu Wyborczego albowiem to Wyborca posiadając pełne prawo wybory miejsca zamieszkania podaje je do wiadomości Państwowej Komisji Wyborczej która stosownie do pisemnego oświadczenia Wyborcy winna je nanieść w Centralnym Rejestrze Wyborców a co najmniej wszcząć postępowanie administracyjne w celu ich aktualizacji. Bezczyność Państwowej Komisji Wyborczej wobec stwierdzenia że Wyborca podaje do jej wiadomości informację niezbędną do aktualizacji Centralnego Spisu Wyborców uznać należy za bezczynność organu władzy publicznej niezgodną z zasadą przetwarzania danych osobowych prowadzi ona bowiem to tworzenia fikcji prawnej”.

Dalej skarżący podkreślił, że „Odmowa dostępu w dniu 14.04.2025 o godz. 9:00 (Załączniki 8, 9 i 10) do dokumentacji związanej z procesem weryfikacji podpisów przez przedstawiciela Państwowej Komisji Wyborczej pana M. L. dowodzi w sposób oczywisty naruszenia zasady przejrzystości i transparentności procesu wyborczego. Co prawda miało to miejsce po wydaniu zaskarżanej Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nie mniej dowodzi ponad wszelką wątpliwość przedkładania przez ten krajowy organ wyborczy własnych wewnętrznych reguł postępowania wyborczego nad ważniejsze od norm ZALECENIA KOMISJI (UE) 2023/2829 z dnia 12 grudnia 2023 r. oraz postanowień Konstytucji i Kodeksu Wyborczego”. I wskazał przy tym, że art. 51 pkt. 3 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Artykuł 51. pkt. 4 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą a art. 51.

pkt. 5 Konstytucji stanowi, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Finalnie skarżący przedstawił racje przemawiające za rejestracją kandydata oraz uwagi końcowe.

W stanowisku przedłożonym przez Przewodniczącego PKW, wniesionym pismem z 15 kwietnia 2025 r., wyrażono opinię, że przedstawione przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S. zarzuty są bezzasadne i wniesiono o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle art. 304 § 6 k.wyb. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie 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.

Stosownie do § 7 wskazanego przepisu Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje orzeczenie w sprawie skargi w terminie 2 dni. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. Orzeczenie doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie rejestruje kandydata.

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

Wymóg zebrania co najmniej 100.000 podpisów obywateli popierających danego kandydata na Prezydenta RP znajduje odzwierciedlenie w regulacjach przepisów Kodeksu Wyborczego. Statuuje go konkretnie art. 90 § 2 k.wyb. stanowiący, że zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP musi być poparte podpisami co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP, jak również art. 296 k.wyb. głoszący, iż kandydata na Prezydenta RP zgłasza

co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP. Zgłoszenie musi być poparte podpisami zgłaszających.

W piśmiennictwie – w nawiązaniu do tych przepisów – zauważa, się, że przedmiotowy wymóg ma zagwarantować, iż do wyborów przystąpią kandydaci, którzy już na wstępnym etapie procedury wyborczej legitymują się istotnym poparciem elektoratu. Ma to zapobiec wysuwaniu kandydatur przypadkowych, pozbawionych jakiegokolwiek znaczenia politycznego (tak: B. Szczurowski [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, wyd. 1, Warszawa 2016).

Zgodnie z art. 303 § 1 k.wyb. zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy najpóźniej do godziny 16⁰⁰ w 44. dniu przed dniem wyborów.

Zgłoszenie kandydata powinno przy tym zawierać: 1) imię (imiona), nazwisko, wiek i miejsce zamieszkania (miejscowość) zgłaszanego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej wraz ze wskazaniem jego przynależności do partii politycznej; 2) nazwę komitetu wyborczego oraz imię (imiona), nazwisko i adres do korespondencji pełnomocnika wyborczego oraz pełnomocnika finansowego; 3) wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania, daty udzielenia poparcia oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia, składając na wykazie własnoręczny podpis; każda strona wykazu musi zawierać nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata oraz adnotację: „Udzielam poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej..... [imię (imiona) i nazwisko kandydata] w wyborach zarządzonych na..... (dzień, miesiąc, rok)”.

Stosownie do art. 304 § 1 k.wyb. Państwowa Komisja Wyborcza rejestruje kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej, jeżeli zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami kodeksu, sporządzając protokół rejestracji kandydata, i zawiadamia o tym pełnomocnika wyborczego. Zgodnie z art. 304 § 2 pkt 3 k.wyb. Państwowa Komisja Wyborcza, sprawdzając prawidłowość zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, zobowiązana jest badać m.in., czy zgłoszenie kandydatury

poparło podpisami co najmniej 100.000 obywateli, zgodnie z art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb.

Jeżeli zgłoszenie wykazuje wady, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie wzywa pełnomocnika wyborczego do usunięcia w terminie 2 dni wskazanych wad zgłoszenia. W przypadku nieusunięcia wad w terminie Państwowa Komisja Wyborcza postanawia o odmowie rejestracji kandydata (art. 304 § 4 k.wyb.).

Należy mieć na uwadze, że datę wyborów Prezydenta RP wyznaczono na niedzielę dnia 18 maja 2025 r., a to oznacza, że określony w kalendarzu wyborczym termin na dokonanie zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, określony w art. 303 § 1 zdanie pierwsze k.wyb., upłynął w dniu 4 kwietnia 2025 r. o godz. 16⁰⁰.

Nie budzi wątpliwości, że zaskarżona uchwała Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] została podana do publicznej wiadomości w dniu [...] kwietnia 2025 r. Do Sądu Najwyższego natomiast skarga A. D. – pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej R. S. została złożona 14 kwietnia 2025 r., a więc z zachowaniem terminu o jakim mowa w art. 304 § 6 k.wyb. w związku z art. 9 § 2 k.wyb.

Mając na względzie stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej zaprezentowane w Uchwale, jak i w odpowiedzi na skargę, należy zgodzić się z wysuniętym w nim twierdzeniem, że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki umożliwiające zarejestrowanie R. S. jako kandydata na Prezydenta RP. Rzeczywiście bowiem złożony wykaz podpisów – mimo, że osiągnął prawnie wymaganą liczbę – to jednak zawierał podpisy sporządzone w sposób nieprawidłowy, dotknięte różnymi wadami. Ściśle biorąc, PKW stwierdziła, że łącznie złożono 118 337 podpisów, spośród których za nieprawidłowe uznała 34 324 podpisy.

W ocenie Sądu Najwyższego w aktualnym stanie prawnym nie ma podstaw normatywnych do zwolnienia Państwowej Komisji Wyborczej z obowiązku badania przy weryfikacji prawidłowości zgłoszenia danego kandydata w wyborach prezydenckich, czy zgłoszenie to zostało poparte wymaganą ilością podpisów

zgłaszających (co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP).

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego zakwestionowanych przez PKW podpisów należy zauważyć, że z art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb. wynika, iż do zgłoszenia załącza się wykaz podpisów obywateli popierających zgłoszenie, czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania, daty udzielenia poparcia oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia, składając na wykazie własnoręczny podpis. Pokazuje to jasno, że ustawodawca przesądził wprost o konieczności czytelnego wskazania wszystkich wymienionych wyżej danych (poza własnoręcznym podpisem) w wykazie osób udzielających poparcia m.in. dla zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP.

Mając to na uwadze, warto pamiętać, że zasady dotyczące sposobu prawidłowego podawania danych w wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia dla zgłoszenia listy są od wielu lat takie same we wszystkich wyborach i tak samo poddaje się je weryfikacji w przypadku wszystkich komitetów wyborczych.

Należy również wskazać, że w Informacji o tworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. przygotowanej przez PKW i opublikowanej na stronie Komisji w dniu 15 stycznia 2025 r. w pkt 10 ppkt 9 jednoznacznie podkreślono, że do zawiadomienia należy dołączyć wykaz co najmniej 1 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, popierających kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania zgodne z adresem ujęcia danego wyborcy w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców, numery PESEL, daty udzielenia poparcia oraz własnoręczne podpisy obywateli, którzy udzielają poparcia. Tożsama adnotacja znalazła się również na wzorze wykazu podpisów poparcia przy kolumnie dotyczącej wskazania adresu zamieszkania. Podkreślić przy tym należy, iż na kartach wykazu podpisów, na których Komitet dokonywał ich zbierania, w nagłówku rubryki „Adres zamieszkania” znajduje się wydrukowana adnotacja „(zgodny z adresem ujęcia w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców)”. Zatem sam Komitet, korzystając z wzoru karty wykazu podpisów udostępnionego

przez PKW niezwłocznie po zarządzeniu wyborów, informował wyborców, jaki adres należy podać udzielając poparcia.

Sąd Najwyższy wskazuje, że konieczność ujęcia w wykazie podpisów popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP adresu zamieszkania, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców, wynika wprost z art. 5 pkt 9 i 14 k.wyb. Zgodnie bowiem z powołanymi przepisami, ilekroć w Kodeksie wyborczym jest mowa o: 1) stałym zamieszkaniu – należy przez to rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu; 2) adresie zamieszkania – należy przez to rozumieć adres, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania.

Sąd Najwyższy podkreśla również, że zgodnie z art. 18 § 2 k.wyb. Centralny Rejestr Wyborców potwierdza prawo wybierania, zaś zgodnie z art. 18 § 3 pkt 4 k.wyb. Centralny Rejestr Wyborców służy do sprawdzania posiadania prawa wybierania w związku z weryfikacją podpisów złożonych właściwemu organowi. Z powołanego przepisu wynika zatem, że do sprawdzania posiadania prawa wybierania w związku z udzieleniem poparcia organy wyborcze wykorzystują Centralny Rejestr Wyborców. Analogiczne zasady stosowane są od lat i takie działanie uznane jest za prawidłowe w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 15 września 2023 r., I NSW 21/23; 19 września 2023 r., I NSW 32/23; 19 września 2023 r., I NSW 35/23; 31 marca 2025 r., I NSW 7/25). Nie ulega zatem wątpliwości, że adres zamieszkania, o którym mowa m. in. w art. 303 § 1 pkt 3 k.wyb., musi być zgodny z adresem w Centralnym Rejestrze Wyborców.

Odnosząc się do wyartykułowanego w uzasadnieniu skargi zarzutu wskazującego na brak uprawnienia po stronie Państwowej Komisji Wyborczej do stwierdzania skuteczności głosu poparcia dla Kandydata w wypadku, gdy osoba, której dane ujęte są w wykazie podpisów nie figurują w rejestrze wyborców a także zarzutu podkreślającego, że Centralny Rejestr Wyborców prowadzony jest

z naruszeniem art. 160 § 1 pkt 2 k.wyb., Sąd Najwyższy zauważa, że PKW w swoim stanowisku wyjaśniła szczegółowo tę kwestię przy użyciu przekonujących argumentów. Według jej twierdzeń zasadą jest, że w CRW wyborcy zameldowani na pobyt stały na obszarze danej gminy są z urzędu ujmowani w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały. Ewentualnie, jeżeli taka jest wola wyborców stale zamieszkałych na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały w tej gminie, ujmuje się ich w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania. Wymaga to złożenia w tej sprawie wniosku do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania. Ujęcie w stałym obwodzie głosowania następuje:

1) w związku z zameldowaniem na pobyt stały, o czym mowa w art. 18 § 2 k.wyb.;

2) albo na wniosek wyborcy, o którym mowa w art. 19 § 3 k.wyb., a nie w art. 28 § 1 k.wyb.

Formułując powyższe wyjaśnienie, Komisja podkreśliła dodatkowo, że nieprawidłowości w podpisach, w szczególności w adresach zamieszkania, wynikają przede wszystkim z faktu, iż wyborcy nie realizują obowiązku meldunkowego, o którym mowa w art. 24 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. 2025, poz. 274). Jeżeli wyborcy dokonywaliby zameldowania na pobyt stały w miejscu stałego zamieszkania, wówczas – jak zaznaczyła – byłiby z urzędu ujmowani w CRW w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały. W takim przypadku to Państwo wykonywałoby za nich czynności związane z ewidencjonowaniem ich w CRW, a wcześniej w rejestrze wyborców, gdyż w taki sposób zostały skonstruowane przepisy, że w przedstawionej sytuacji wyborca nie musi nic robić, aby zostać ujętym w rejestrze. Natomiast jeżeli wyborca z jakichś przyczyn nie jest zameldowany na pobyt stały w miejscu stałego zamieszkania, to powinien złożyć wniosek do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania o ujęcie go w obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania, tj. wniosek, o którym mowa w art. 19 § 3 k.wyb. W odmiennym przypadku wyborca niezależnie od tego, że zamieszkuje w innym miejscu, to w CRW w dalszym ciągu będzie figurował pod adresem właściwym dla miejsca zameldowania na pobyt stały. Z kolei,

jeżeli wyborca nie jest zameldowany na pobyt stały w żadnej gminie i nie został ujęty w obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania na swój wniosek w żadnej gminie, to mimo posiadania praw wyborczych, ze względu na niespełnienie przez niego formalnych warunków, wskazany przez niego np. na wykazie wyborców popierających zgłoszenie listy kandydatów na posłów adres nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 5 pkt 9 i 14 k.wyb. i nie może zostać uwzględniony.

Jeśli idzie o zarzut dotyczący funkcjonowania Centralnego Rejestru Wyborców i wykorzystywania go do weryfikacji podpisów, Państwowa Komisja Wyborcza trafnie w ocenie Sądu Najwyższego podniosła, że przed wprowadzeniem tegoż rejestru obowiązywały dokładnie takie same zasady. „Różnica polegała na tym, że rejestr wyborców prowadzony był odrębnie w systemach informatycznych poszczególnych gmin, a nie w systemie udostępnionym przez Ministerstwo Cyfryzacji. Z chwilą wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców dane z rejestru wyborców zostały do niego przeniesione”; wprowadzanie i aktualizacja danych w Centralnym Rejestrze Wyborców w dalszym ciągu należy jednak do zadań gmin.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że zarzuty dotyczące rzekomego nieprawidłowego działania Centralnego Rejestru Wyborców są bezpodstawne.

Z tej przyczyny należy stwierdzić, że sformułowane przez skarżącego żądanie uznania prawidłowości 15 352 podpisów, co do których PKW stwierdziła błędy dotyczące adresu, jest niezasadne.

Na marginesie Sąd Najwyższy wskazuje, że obawy skarżącego odnośnie do piątego worka, nie znajdują potwierdzenia. PKW zajęła stanowisko w tej kwestii i wyjaśniła sytuację.

Przyjęcie, że działanie Komisji było zgodne z art. 303 § 1 pkt w zw. z art. 5 pkt 9 i 14 k. wyb., skłania do wniosku, że wysunięty w skardze zarzut nie jest również zasadny w części, w jakiej dotyczy norm konstytucyjnych, tj. art. 127 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Trzeba bowiem pamiętać, że normy te tworzą jedynie elementy ramowej podstawy mechanizmu wyborczego i jako punkt wyjścia wymagają rozwinięcia na poziomie postanowień ustawowych (kodeksowych). Dopiero więc

łączne zestawienie obu rodzajów norm: konstytucyjnych i ustawowych (kodeksowych) pozwala ustalić, jakie obowiązki ciążyą na PKW i tym samym, jaka jest jej prawna legitymacja działania. Wszelka rekonstrukcja tychże obowiązków dokonana wyłącznie w oparciu o normy konstytucyjne, bez jednoczesnego uwzględnienia norm ustawowych (kodeksowych), musi być uznana za niedopuszczalną.

Z tej przyczyny w ocenie Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, że Komisja wykonywała czynności określone w kalendarzu wyborczym w wyborach na urząd Prezydenta RP zarządzonych na 18 maja 2025 r., w tym czynności związane ze zgłoszeniem kandydata, w sposób odpowiadający postanowieniom Konstytucji RP.

Co do wskazywanego w skardze naruszenia art. 2 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy stwierdza, że Skarżący nie uzasadnił tej kwestii w sposób wystarczający, nie wyjaśniając, które konkretnie komponenty przedmiotowej regulacji (statuowana przez nią zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej jest pod względem normatywnej treści bardzo pojemna) zostały naruszone. Stąd też skład orzekający uznał, że w tej części wniesiony zarzut nie poddaje się kontroli.

Sąd Najwyższy przyznaje natomiast rację Skarżącemu, który twierdzi, że PKW działała niezgodnie z obowiązującym prawem, odmawiając wydania mu kopii protokołów z liczenia podpisów z 5 i 9-10 kwietnia 2025 r. Zauważyć bowiem należy, że ustawodawca nakłada na PKW obowiązek udostępnienia ww. dokumentów, o czym decyduje treść art. 8 § 1 k.wyb. oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902). W świetle tego pierwszego przepisu dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych i mogą być udostępniane, w świetle drugiego zaś każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

W tym kontekście wymaga odnotowania, że odmowa udostępnienia wspomnianych protokołów utrudniła Skarżącemu przygotowanie skargi. Tytułem przykładu można wskazać, że gdyby Skarżący dysponował

ww. dokumentami, wówczas wiedziałby, na czym polega problem wielokrotnego podpisu, stwierdzonego w przypadku 9951 podpisów. W uzasadnieniu Uchwały PKW kwestia ta nie została należycie wyjaśniona, Skarżący mógł więc podnieść brak należytej precyzji uzasadnienia zaprezentowanego przez PKW. Stwierdzona nieprawidłowość nie podważa jednak zasadności podjętej przez PKW Uchwały.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie wskazanych przepisów oraz art. 304 § 7 zdanie ostatnie *a contrario* k.wyb. w zw. z art. 516 k.p.c., Sąd Najwyższy oddalił skargę.

Oktawian Nawrot Krzysztof Wiak Grzegorz Pastuszko

[SOP]

[a.ł.]