

POSTANOWIENIE

Dnia 15 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie ze skargi A. N. - osoby zgłaszającej listę kandydatów Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr [...] z dnia 12 września 2023 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 września 2023 r.,

1. oddala skargę;

2. umarza postępowanie w pozostałym zakresie.

sh

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr [...] z dnia 12 września 2023 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców (dalej również: „Komitet” lub „Skarżący”) w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. (dalej: „Uchwała PKW”)

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej również: „PKW”), na podstawie art. 218 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r., poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497, dalej: „k.wyb.”) postanowiła oddalić odwołanie Komitetu od uchwały nr [...] Okręgowej Komisji Wyborczej w L. (dalej również: „OKW w L.”), z dnia 8 września 2023 r. w sprawie odmowy rejestracji listy kandydatów komitetu wyborczego pod nazwą KOMITET WYBORCZY POLSKA LIBERALNA STRAJK PRZEDSIĘBIORCÓW w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., którą OKW w L. odmówiła rejestracji ww. listy kandydatów z powodu niezyskania wymaganego poparcia wyborców.

Dnia 14 września 2023 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego), Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców na podstawie art. 218 § 3 k.wyb. zaskarżył w całości Uchwałę, zarzucając:

1. naruszenie wstępu do Konstytucji RP, art. 2, art. 7 i art. 96 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wz. z art. 5 pkt 14 wz. z art. 18 i art. 217 § 1 k.wyb. w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 stycznia 2023 r. - poprzez bezrefleksyjne wykorzystanie Centralnego Rejestru Wyborców wprowadzonego na mocy znowelizowanych przepisów Kodeksu Wyborczego w brzmieniu nadanym ww. nowelizacją, pomimo naruszenia minimum minimorum w zakresie terminów wdrożenia tak istotnych zmian w prawie wyborczym oraz procesie wyborczym w odniesieniu do Centralnego Rejestru Wyborców, który rozpoczął funkcjonalność dopiero w sierpniu tego roku, z możliwością modyfikacji danych przez obywateli efektywnie dopiero we wrześniu tego roku, a którego funkcjonalność faktyczna oraz prawidłowość synchronizacji baz danych i błędy systemu w kontekście pośpiesznego wdrożenia w sposób istotny naruszają standardy demokratyczne oraz prawa wyborcze Obywateli Polskich – a w konsekwencji dokonanie nieprawidłowych ustaleń faktycznych w sprawie w zakresie braku uzyskania przez Komitet liczby wymaganych podpisów oraz odmowę rejestracji listy kandydatów bez należytej i rzetelnej weryfikacji;

2. naruszenie art. 217 k.wyb. w zw. z art 5 pkt 14 k.wyb. w zw. ze wstępem do Konstytucji RP, z art. 2, art. 7 i art. 96 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, poprzez jego niezastosowanie i brak formalnego wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego osoby zgłaszającej listę, a także prowadzenie wybranych czynności w charakterze sprawdzającym bez zapewnienia możliwości uczestnictwa w tych czynnościach osoby zgłaszającej listę, co uniemożliwiło Komitetowi na odniesienie się do prawidłowości kwestionowanych podpisów - a w konsekwencji dokonanie nieprawidłowych ustaleń faktycznych w sprawie w zakresie braku uzyskania przez Komitet liczby wymaganych podpisów oraz odmowę rejestracji listy kandydatów;

3. naruszenie art. 212 § 5 pkt 1 w zw. z art. 210 k.wyb., poprzez jego niezastosowanie i wydanie postanowienia przedwcześnie, tj. z pominięciem oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb. przed terminem zakończenia procesu rejestracji list Komitetu wyborczego, a w efekcie odmowę rejestracji listy kandydatów na posłów zgłoszonych w ww. okręgu wyborczym;

W konsekwencji Komitet wniósł o:

- uchylenie zaskarżonej uchwały i wydanie postanowienia o rejestracji listy kandydatów na posłów zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.;
- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów ze wszystkich dokumentów i wydruków zawartych w aktach sprawy oraz wydruków załączonych do wniesionej skargi;
- przeprowadzenie dowodu z opinii niezależnego Instytutu Badawczego celem weryfikacji prawidłowości wdrożenia Centralnego Rejestru Wyborców;
- udzielenie zabezpieczenia w sprawie poprzez:

a. wstrzymanie losowania przez Państwową Komisję Wyborczą numerów list wyborczych na kartach do głosowania w wyborach zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

b. lub ewentualnie - w razie braku uwzględnienia wniosku z lit. a powyżej - o nakazanie Państwowej Komisji Wyborczej wylosowania numeru listy ogólnokrajowej dla komitetu wyborczego KOMITET WYBORCZY POLSKA LIBERALNA STRAJK PRZEDSIĘBIORCÓW w losowaniu numerów list wyborczych na kartach do głosowania w wyborach zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. - gdyż w razie dokonania rejestracji pominięcie Komitetu w losowaniu będzie bezprecedensowe w skutkach;

Skarżący złożył także wniosek ewentualny o wyłączenie w trybie art. 49 k.p.c. od orzekania w sprawie wymienionych w treści skargi osób w przypadku przydzielenia im sprawy, oraz w przypadku nieuwzględnienia wniosku o wyłączenie, Skarżący wniósł o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności tychże osób na podstawie okoliczności ujawnionych w toku postępowania o wyłączenie.

W odpowiedzi Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o oddalenie skargi uznając zarzuty w niej zawarte za bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niniejsza skarga jest niezasadna i podlega oddaleniu.

Sąd Najwyższy podkreśla, że z art. 91 k.wyb. wynika, że szczegółowe zasady tworzenia komitetów wyborczych oraz zgłaszania ich właściwym organom wyborczym określają przepisy szczególne Kodeksu wyborczego. Zgodnie z przepisem art. 210 § 1 k.wyb. zgłoszenie listy kandydatów przez komitet wyborczy wymaga poparcia, w sposób określony przepisami Kodeksu wyborczego,

podpisami co najmniej 5.000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym.

Przed przystąpieniem do omówienia zarzutów podniesionych w skardze podkreślenia wymaga, że przedmiotem kontroli odwoławczej dokonywanej przez Sąd Najwyższy w ramach postępowania skargowego, o którym mowa w art. 218 § 3 k.wyb., jest uchwała PKW, a więc decyzja, która jest konsekwencją odwołania od uchwały OKW w przedmiocie odmowy rejestracji listy kandydatów. Fakt ten ma istotne znaczenie dla określenia granic skargi i zakresu zarzutów, które mogą być obecnie rozpatrywane. Sąd Najwyższy w postępowaniu skargowym toczącym się w trybie art. 218 § 3 k.wyb. ocenia więc prawidłowość postanowienia PKW wydanego w następstwie odwołania od decyzji komisji wyborczej pierwszego stopnia.

I tak, nie sposób zgodzić się ze Skarżącym, jakoby PKW dokonała naruszenia wstępu do Konstytucji RP, art. 2, art. 7 i art. 96 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wz. z art. 5 pkt 14 wz. z art. 18 i art. 217 § 1 k.wyb., art. 209 § 2 i 3 w zw. z art. 210 § 2 k.wyb. poprzez „bezrefleksyjne wykorzystanie Centralnego Rejestru Wyborców”. Podnieść trzeba, że Państwowa Komisja Wyborcza jako stały organ wyborczy (art. 152 § 1 k.wyb.) posiada dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców (dalej także: „CRW”) w celu realizacji zadań określonych w Kodeksie wyborczym (art. 18 § 8 pkt 2 k.wyb.). Wobec powyższego PKW miała prawo skorzystania z CRW, nawet wówczas gdy Skarżący ma zastrzeżenia, co do jego funkcjonowania.

W ocenie Sądu Najwyższego, zastrzeżenia podniesione przez Skarżącego, wynikają raczej z nieznamomości lub trudności przyswojenia zasad dotyczących funkcjonowania rejestru wyborców i ujmowania wyborców w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały albo właściwym dla adresu stałego zamieszkania. Źródłem kwestionowania prawidłowości działania CRW jest brak zrozumienia funkcjonującego od wielu lat sposobu rejestracji wyborców. Zasadą jest, że w CRW, a wcześniej w rejestrach wyborców, 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, są oni ujmowani w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania, jeżeli złożą w tej sprawie wnioski do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania. Nie można jednak tego mylić z wnioskiem o zmianę miejsca głosowania w danych wyborach, co pozwala na głosowanie w obwodowej komisji wyborczej właściwej dla adresu przebywania w dniu wyborów podanego we wniosku.

Podkreślenia wymaga także, że przed wprowadzeniem CRW 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 CRW dane z rejestru wyborców zostały do niego przeniesione.

Taki sposób sprawdzania podpisów poparcia był wielokrotnie aprobowany przez Sąd Najwyższy. Przykładowo w postanowieniu z 12 września 2019 r. (I NSW 72/19) Sąd Najwyższy wskazał, że nie można podzielić poglądu wnoszącego odwołanie, iż alternatywne źródło pozyskania adresu wyborcy może stanowić „urzędowy rejestr mieszkańców”, gdyż właśnie rejestr wyborców sporządzany jest w oparciu o rejestr mieszkańców, a także rejestr zamieszkania cudzoziemców. Również z postanowienia Sądu Najwyższego z 13 września 2019 r. (I NSW 73/19) wynika, że w przypadku, gdy wyborca w momencie składania podpisu poparcia nie figuruje w rejestrze wyborców w jednej z gmin na obszarze okręgu wyborczego, w którym zgłaszana jest lista kandydatów na posłów, to nie może on zostać uznany za osobę uprawnioną do udzielenia poparcia tej liście kandydatów zgłaszanej w tym okręgu wyborczym. Z kolei w postanowieniu z 18 września 2019 r. Sąd Najwyższy wskazał, że obowiązek podania podczas udzielania poparcia adresu zamieszkania zbieżnego z adresem ujęcia w rejestrze wyborców jest zabezpieczeniem przed ewentualnymi nadużyciami dotyczącymi praw wyborczych, co mogłoby być konsekwencją umożliwienia udzielania poparcia listom kandydatów na posłów z poza obszaru okręgu wyborczego, w którym dany wyborca wpisany jest do rejestru wyborców. Słuszny jest zatem także wniosek Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z 13 września 2019 r. (I NSW 75/19),

że to rejestr wyborców potwierdza prawa wyborcze, a nie deklaracja złożona przez wyborcę.

Nie sposób również zarzucić zaskarżonej uchwały PKW naruszenia art. 217 k.wyb. w zw. z art 5 pkt 14 k.wyb. w zw. ze wstępem do Konstytucji RP, z art. 2, art. 7 i art. 96 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, poprzez jego niezastosowanie i brak formalnego wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego osoby zgłaszającej listę, a także prowadzenie wybranych czynności w charakterze sprawdzającym bez zapewnienia możliwości uczestnictwa w tych czynnościach osoby zgłaszającej listę. PKW nie podejmuje czynności na podstawie art. 217 k.wyb., gdyż przepis ten odnosi się wyłącznie do OKW i nie może być stosowany *per analogiam*, gdyż Kodeks wyborczy jest aktem z dziedziny prawa publicznego. Jeżeli zatem OKW jest zobligowana do czynności zawartych w art. 217 k.wyb., PKW takiego obowiązku już nie ma.

PKW w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały wskazała, że „Państwowa Komisja Wyborcza, w związku ze złożonym odwołaniem w dniu 12 września 2023 r. raz jeszcze sprawdziła wszystkie zakwestionowane przez Komisję podpisy poparcia wykorzystując do tego CRW. PKW po dokonaniu ponownej weryfikacji podpisów zakwestionowanych przez Komisję, uznała, że OKW w L. niewłaściwie zakwalifikowała jako błędne 44 podpisy. PKW stwierdziła, że mimo ponownej weryfikacji podpisów zgłoszenie listy kandydatów na posłów nie uzyskało poparcia, o którym mowa w art. 210 § 1 k.wyb., gdyż liczba prawidłowych podpisów wyniosła 2927”.

Z powyższego wynika, że PKW dokonała własnej weryfikacji podpisów zakwestionowanych przez OKW do czego miała prawo. W odpowiedzi PKW wskazała, że „w dniu 11 września 2023 r. o godz. 21:42 przedstawiciel Krajowego Biura Wyborczego powiadomił samego Pełnomocnika Wyborczego Komitetu o tym, że w dniu 12 września od godziny 9:00 weryfikowane będą podpisy poparcia złożone m.in. w okręgu nr [...] w L. Pełnomocnik Wyborczy, mimo tego, że był zdziwiony, iż PKW będzie ponownie sprawdzała podpisy poparcia, przyjął tę informację do wiadomości. Stwierdził także, że nie wie, czy jakkolwiek przedstawiciel Komitetu będzie obecny od godziny 9:00. Pełnomocnik Wyborczy

został także powiadomiony, że nieobecność przedstawiciela Komitetu nie wstrzymuje czynności PKW związanych z weryfikacją podpisów, co również przyjął do wiadomości. Komitet nie skorzystał z zaproszenia”.

Kolejny zarzut dotyczący naruszenia art. 212 § 5 pkt 1 w zw. z art. 210 k.wyb., „poprzez jego niezastosowanie i wydanie postanowienia przedwcześnie, tj. z pominięciem oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb. przed terminem zakończenia procesu rejestracji list Komitetu wyborczego, a w efekcie odmowę rejestracji listy kandydatów na posłów zgłoszonych w ww. okręgu wyborczym” również należy uznać za chybiony. Zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania wymogu przedłożenia wskazanej wyżej liczby podpisów poparcia uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone z zachowaniem tego wymogu zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Złożone oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia wynikającego z art. 210 § 2 k.wyb. ma zatem charakter warunkowy. Aby móc skorzystać z przywileju rejestracji list bez podpisów poparcia, komitet musi mieć zweryfikowane podpisy poparcia oraz zarejestrowane listy w co najmniej 21 okręgach wyborczych.

Należy podkreślić, że OKW w L. po weryfikacji podpisów poparcia, którą rozpoczęto 6 września 2023 r. o godz. 11:30, nie stwierdziła spełnienia przez Komitet warunku rejestracji na podstawie art. 210 § 2 k.wyb. W dniu 6 września 2023 r. osoba zgłaszając listę złożyła wprawdzie oświadczenie o skorzystaniu z prawa, o którym mowa we wspomnianym artykule, lecz oświadczenie to ograniczone było warunkiem skorzystania z tego prawa, jeśli liczba podpisów poparcia miałaby się w przyszłości okazać poniżej 5000. Zauważyć zatem należy, że w świetle przepisów Kodeksu wyborczego takie oświadczenie było bezskuteczne. Kodeks przewiduje wyłącznie dwa tryby zgłoszenia - albo podpisy poparcia albo skorzystanie z uprawnienia, o którym mowa w art. 210 § 2 k.wyb. Skorzystanie z jednego z tych trybów podejmowane jest przez komitet wyborczy z pełną świadomością konsekwencji tej decyzji. Wobec powyższego OKW w L. prawidłowo odmówiła rejestracji listy, wobec niezyskania poparcia co najmniej 5000 wyborców.

Odnosząc się do zarzutu kwestionowania przez OKW w L. oraz PKW prawidłowości udzielonego poparcia, z uwagi na to, że podany w wykazie adres stałego zamieszkania wyborcy nie był tożsamy z adresem ujęcia go w CRW należy wskazać, że w zgłoszeniu listy kandydatów na posłów oraz na wykazie podpisów popierających zgłoszenie listy należy podać adres zamieszkania, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w CRW w stałym obwodzie głosowania, co wynika wprost z art. 5 pkt 9 i 14 k.wyb. Zgodnie z powołanym przepisem, ilekroć w Kodeksie wyborczym jest mowa o adresie zamieszkania - należy przez to rozumieć adres, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w CRW w stałym obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania. Podkreślenia wymaga przy tym, że analogiczne zasady stosowane są od lat i takie działanie uznane jest za prawidłowe w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych. Jednocześnie zgodnie z art. 210 § 1 k.wyb. zasadą jest, że poparcia liście kandydatów na posłów może udzielić wyłącznie wyborca stale zamieszkały w danym okręgu wyborczym. Zatem również z tego powodu, aby zweryfikować posiadanie praw wyborczych w danym okręgu wyborczym przez osobę udzielającą poparcia jej dane sprawdzane są w CRW. W wyniku dokonywanej weryfikacji część podpisów poparcia zostaje zakwestionowana, z uwagi na to, że wyborca stale zamieszkuje w innym okręgu wyborczym, niż ten, w którym udzielił poparcia.

Złożona przez Komitet skarga powołując liczne argumenty niezwiązane wprost z przedmiotem uchwały nie odnosi się do jej *meritum*, które stanowi brak odpowiedniej liczby zebranych, złożonych prawidłowo podpisów. Skarga nie polemizuje z faktem złożenia podpisów obarczonych istotnymi wadami, w obliczu czego nie można uznać, że skarżący Komitet wypełnił wymóg ustawy w tym zakresie.

Reasumując, w ramach kontroli odwoławczej zainicjowanej skargą Komitetu, Sąd Najwyższy nie dopatrył się nieprawidłowości wskazanych w skardze, mogących skutkować uznaniem jej za zasadną. Podniesione w skardze argumenty,

ze względu na wskazane wyżej przyczyny nie mogą odnieść zamierzonego przez Skarżącego skutku.

Wnioski o wyłączenie sędziów Sądu Najwyższego oraz o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności, a także o zabezpieczenie (wstrzymanie losowania przez PKW numerów list wyborczych) należało natomiast uznać za niedopuszczalne.

Wniosek o wyłączenie sędziów Sądu Najwyższego został bowiem złożony w treści pisma wszczynającego sprawę przed Sądem Najwyższym, a zatem jeszcze przed wyznaczeniem składu orzekającego w niniejszym postępowaniu. Tymczasem w uchwale składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 26 lipca 2019 r., I NOZP 1/19, Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że wniosek o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy jest niedopuszczalny, przy czym sędzia objęty takim wnioskiem o wyłączenie może zasiadać w składzie sądu rozpoznającego ten wniosek. Stanowi o tym również obecnie art. 53¹ § 1 pkt 3 k.p.c. W związku z powyższym, zgodnie z art. 53¹ § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy pozostawił przedmiotowy wniosek w aktach sprawy bez żadnych dalszych czynności.

Z kolei stosownie do treści art. 42a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 217 ze zm.) wniosek o zbadanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, nie może być złożony wobec sędziego wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę w sprawach, w których termin do ich rozpoznania i wydania orzeczenia jest nie dłuższy niż miesiąc od dnia złożenia pisma procesowego wszczynającego postępowanie w sprawie. Powołany przepis, na mocy art. 10 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1093 ze zm.; dalej: „u.SN”), ma przy tym zastosowanie również w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

Mając na uwadze, że niniejsza sprawa ma charakter sprawy terminowej, instrukcyjny termin do jej rozpoznania i wydania orzeczenia jest zaś krótszy niż miesiąc, należało uznać na podstawie art. 29 § 10 u.SN, że wniosek o przeprowadzenie tzw. testu niezawisłości i bezstronności w niniejszej sprawie jest

niedopuszczalny. Sąd Najwyższy pozostawił zatem także ten wniosek w aktach sprawy bez żadnych dalszych czynności.

Wobec oddalenia skargi, wniosek o udzielenie zabezpieczenia uznać należało natomiast za bezprzedmiotowy.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

sh

[A.W.]