



Warszawa, dnia 17 września 2019 r.

**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW-6126-18/19

Sygn. akt I NSW 79/19

Sąd Najwyższy
Izba Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych

Państwowa Komisja Wyborcza w odpowiedzi na wezwanie Sądu z dnia 16 września 2019 r. w załączeniu przekazuje:

- 1) wykaz podpisów popierających zgłoszenie kandydata na senatora w okręgu wyborczym nr 71;
- 2) poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię uchwały nr 250/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 września 2019 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I;
- 3) poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię uchwały nr 11/2019 Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I z dnia 10 września 2019 r. w sprawie odmowy rejestracji kandydat na senatora Komitetu Wyborczego Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy w okręgu wyborczym nr 71.

Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia swoje stanowisko w sprawie.

1. Okręgowa Komisja Wyborcza w Katowicach uchwałą Nr 11/2019 z dnia 10 września 2019 r. odmówiła rejestracji kandydata na Senatora Rzeczypospolitej Polskiej Damiana Franciszka Bartyła, zgłoszonego w okręgu wyborczym nr 71 przez Komitet Wyborczy Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy, z powodu dołączenia do zgłoszenia tylko 1 805 prawidłowych podpisów wyborców popierających zgłoszenie kandydata na senatora, tj. niespełnienia wymogu określonego w art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego.

2. W dniu 12 września 2019 r., tj. w ustawowym terminie, zostało doręczone Państwowej Komisji Wyborczej odwołanie złożone przez Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy.
3. W dniu 13 września 2019 r. uchwałą nr 250/2019 z dnia 13 września 2019 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy od uchwały Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I Państwowa Komisja Wyborcza oddaliła odwołanie.
4. W dniu 16 września 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynęła skarga Pełnomocnika Wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy.

W skardze zarzucono Państwowej Komisji Wyborczej nieprawidłowe ustalenia faktyczne skutkujące niesłusznym zakwestionowaniem podpisów na listach poparcia kandydata na senatora, w tym w szczególności nierozpoznanie istoty odwołania w znacznej części poprzez brak wyjaśnienia przyczyn zakwestionowania podpisów osób mających czynne prawo wyborcze w okręgu nr 71 (zameldowanych Bytom i Zabrze), ale podających inny adres zamieszkania w trakcie składania podpisu (także jednak na terenie okręgu wyborczego nr 71). W skardze wniesiono o uchylenie zaskarżonych uchwał (Państwowej Komisji Wyborczej i Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I) i nakazanie rejestracji kandydata na senatora – Damiana Franciszka Bartylę – zgłaszanego przez Komitet Wyborczy Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy w okręgu wyborczym nr 71 w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019r.

W uzasadnieniu skargi powtórzono zarzuty podniesione w odwołaniu skierowanym do Państwowej Komisji Wyborczej, z tym, że zarzuty dotyczące badania wykazu podpisów przez Okręgową Komisję Wyborczą w Katowicach I w skardze skierowane zostały również pod adresem Państwowej Komisji Wyborczej. Poza tym skarżący zarzuca, że zgodnie z treścią art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego procedura wyjaśniająca powinna być przeprowadzona w terminie 3 dni licząc od złożenia list przez kandydata, tymczasem w niniejszej sprawie trwało to 7 dni, ale pomimo to nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego z udziałem kandydata oraz mieszkańców, których podpisy zostały zakwestionowane. W ocenie skarżącego zasady logiki i doświadczenia zawodowego

wskazują, że byłby to najprostszy sposób na wyjaśnienie wątpliwości w zakresie czytelności podpisów, użytych skrótów czy też rozbieżności w adresach.

Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z powtarzającymi się zarzutami podtrzymuje w całości stanowisko zajęte w zaskarżonej uchwale nr 250/2019 z dnia 13 września, dotyczące sposobu weryfikacji podpisów poparcia dla zgłoszenia kandydata na senatora.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla przy tym raz jeszcze, że stosownie do art. 265 § 1 i 5 Kodeksu wyborczego zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte podpisami co najmniej 2000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte, w sposób, o którym mowa w art. 265 § 3 i 4 Kodeksu wyborczego. Zgodnie bowiem z art. 265 § 3 wyborca udzielający poparcia zgłoszeniu kandydata na senatora składa podpis **obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL.**”. Zatem to nie Państwowa Komisja Wyborcza, lecz ustawodawca wprost przesądził o konieczności czytelnego wskazania wszystkich wymienionych wyżej danych (poza własnoręcznym podpisem) w wykazie osób udzielających poparcia m. in. dla zgłoszenia kandydata na senatora. Ponadto zasady dotyczące prawidłowego podania wszystkich danych w wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia dla zgłoszenia listy są od wielu lat takie same we wszystkich wyborach. **Takie same zasady dotyczące weryfikacji podpisów są stosowane w odniesieniu do wszystkich komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach.**

Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze zaznacza, że ściśle spełnienie ustawowych warunków przez udzielającego poparcia jest niezbędne, gdyż niedotrzymanie chociażby jednego z nich uniemożliwia sprawdzenie, czy popierający zgłoszenie ujęty jest w rejestrze wyborców, a więc czy posiada prawa wyborcze. Należy przy tym szczególnie podkreślić, **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, uwiarygodnienie, że podpis złożyła faktycznie osoba wskazana w wykazie, gdyż osoby składający podpisy znają swój adres zamieszkania.**

Zauważyć należy, że jak już wyjaśniono wyżej, poparcia kandydatowi na senatora udzielić może wyłącznie wyborca stale zamieszkały w danym okręgu wyborczym (art. 265 § 5 Kodeksu wyborczego).

Jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza w zaskarżonej uchwale, zgodnie z art. 18 § 1 Kodeksu wyborczego stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Stosownie do § 5 tego przepisu: „**Rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności**”. Dlatego też, jedynie sprawdzenie w rejestrze wyborców umożliwia potwierdzenie, że osoba udzielająca poparcia zamieszkuje na obszarze danego okręgu wyborczego. Zasada ta obowiązuje od wielu lat, również na mocy przepisów Ordynacji wyborczych obowiązujących przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza przy tym, że zgodnie z art. 28 Kodeksu cywilnego można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Oznacza to, że osoby udzielające poparcia dla utworzenia komitetu wyborczego, kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, liście kandydatów na posłów, lub kandydatowi na senatora, liście kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego oraz liście kandydatów na radnych, ale także inicjatywie przeprowadzenia referendum, na wykazie podpisów powinny wskazać **adres, pod którym stale zamieszkują, co jest potwierdzone wpisem do rejestru wyborców**. Nie ulega zatem wątpliwości, że adres zamieszkania, o którym mowa m. in. w art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego, **musi być zgodny z adresem ujęcia w rejestrze wyborców**. Tylko w taki sposób można zweryfikować posiadanie m. in. czynnego prawa wyborczego w wyborach. Przyjęcie innej interpretacji umożliwiłoby każdemu wyborcy, również niezamieszkującemu na obszarze danego okręgu wyborczego, udzielenie poparcia kandydatowi na senatora zgłaszanemu w danym okręgu, na podstawie jego oświadczenia o zamieszkiwaniu w danej miejscowości na obszarze tego okręgu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza również, że analogiczne wady (nieczytelne lub niepełne dane wyborców) wskazywane były podczas weryfikacji podpisów wszystkich innych komitetów wyborczych. Zatem przyjęcie odmiennej interpretacji, sugerowanej w skardze, skutkowałoby także koniecznością ponownej weryfikacji, w takim samym zakresie, wykazów podpisów złożonych przez inne komitety wyborcze we wszystkich okręgach wyborczych oraz uwzględnienie zakwestionowanych tam podpisów. Uwzględnienie zarzutów wyłącznie wobec skarżących stanowiłoby naruszenie zasady równości wobec prawa, gdyż okazałoby się, że komitety zostałyby inaczej potraktowane.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że jak wskazała w zaskarżonej uchwale, zasady dotyczące zgłaszania kandydatów na senatora, w tym szczegółowe regulacje dotyczące prawidłowego sporządzania wykazu podpisów poparcia (w tym obowiązku czytelnego wpisywania wszystkich danych wyborcy) zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Komisji w „Informacji o zasadach i sposobie zgłaszania kandydatów na senatorów w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.” (ZPOW-611-18-19) w dniu 10 sierpnia 2019 r. Również wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, zawierające szczegółowy opis procedury związanej z przyjmowaniem zgłoszeń kandydatów na senatorów i sprawdzania wykazu podpisów poparcia (uchwała Nr 85/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych dotyczących przyjmowania zgłoszeń i rejestracji list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r.), dostępne są na wymienionej wyżej stronie internetowej.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że informacje zamieszczane na stronie Komisji oraz wytyczne wiążące komisje niższego stopnia, mogą być wykorzystywane pomocniczo również przez komitety wyborcze. W szczególności obejmuje to informacje dotyczące tworzenia komitetów wyborczych oraz właśnie zgłaszania list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów. Państwowa Komisja Wyborcza każdorazowo w trakcie wyborów wydaje tego rodzaju informacje w celu ułatwienia wyborcom i komitetom wyborczym dokonania zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego oraz zgłoszenie np. kandydata na senatora. Informacje te wraz z pomocniczymi formularzami są przy każdej akcji wyborczej oczekiwane przez komitety wyborcze oraz chętnie przez nie wykorzystywane.

Należy przy tym podkreślić, że, jak wyżej wskazano, zasady dotyczące konieczności czytelnego wpisywania na wykazie podpisów imienia i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru PESEL, stanowią regulację ustawową wynikają bowiem bezpośrednio z Kodeksu wyborczego, a w szczególności z art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza również, że w pomocniczym formularzu wykazu podpisów podanym do publicznej wiadomości na stronie internetowej Komisji, stanowiącym załącznik do powołanej wyżej informacji o zgłaszaniu kandydatów na senatorów, Państwowa Komisja Wyborcza wyraźnie wskazała w nazwie kolumny „Adres zamieszkania”

(pogrubiczną czcionką), że adres ten musi być „**zgodny z adresem ujęcia w rejestrze wyborców**”. Mimo tego, że korzystanie z tych wzorów nie jest obowiązkowe, niezrozumiały jest zarzut podnoszony w skardze, dotyczący konieczności zgodności podawanego adresu zamieszkania z adresem ujęcia w rejestrze wyborców, gdyż komitety wyborcze mogą i powinny zapoznawać się z informacjami Państwowej Komisji Wyborczej właśnie po to, by skutecznie, tj. zgodnie z przepisami np. zgłosić kandydata na senatora.

Na takich też formularzach wykazu podpisów, tj. ze wskazaniem pogrubiczną czcionką w kolumnie „Adres zamieszkania”, że wpisywany adres zamieszkania musi być „zgodny z adresem ujęcia w rejestrze wyborców”, Komitet Wyborczy Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy zbierał podpisy popierające zgłoszenie kandydata na senatora m. in. w okręgu wyborczym nr 71 w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze zaznacza, że każdy komitet wyborczy oraz każdy zainteresowany wyborca miał możliwość zapoznania się z obowiązującymi zasadami w zakresie prawidłowego sporządzenia wykazów podpisów poparcia oraz zasad ich sprawdzania przez okręgowe komisje wyborcze.

Jak już wyżej wskazano, analogiczne zasady stosowane były przy weryfikacji wszystkich komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach, również wcześniej przeprowadzanych. Państwowa Komisja Wyborcza zauważa przy tym, że również postanowienia Sądu Najwyższego aprobuje praktykę organów wyborczych stosowaną przy weryfikacji podpisów poparcia (np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SW 8/11). W postanowieniu tym Sąd Najwyższy wskazał, że „*Obowiązek zebrania co najmniej 1.000 podpisów obywateli popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców oraz załączenia do zawiadomienia ich wykazu, zawierającego szczegółowo wskazane informacje, jest więc wyraźnie określony w ustawie. Powinnością Państwowej Komisji Wyborczej jest sprawdzenie, czy zostały spełnione wszystkie ustawowe wymagania dotyczące złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, w tym także, czy załączony wykaz obywateli popierających utworzenie komitetu zawiera wszystkie dane określone w ustawie*”. Poza tym w postanowieniu z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt. I NSW 71/19, wydanym w związku ze skargą dotyczącą wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. Sądu Najwyższego

wskazał, że: „istotną rolę odgrywa zatem przepis art. 5 pkt 9 k. wyb. w zw. z art. 18 § 1 i 5 k. wyb. W ten sposób ustawodawca wprowadza domniemanie, że miejsce zamieszkania wpisane do rejestru wyborców odpowiada miejscu faktycznego stałego miejsca zamieszkania. Ma ono gwarantować rzetelność całego procesu wyborczego (np. weryfikacji czy osoba popierająca daną listę wyborczą posiada czynne prawo wyborcze). Pozwala na wprowadzenie stosownego ładu nie tylko w zakresie przeprowadzaniu wyborów, ale także możliwości udzielania poparcia kandydatom na posłów (w związku z uprawnieniami, o których mowa w przepisie art. 209 k. wyb.). W przeciwnym razie dawałoby to pole do nadużyć i mogłoby się wiązać z naruszeniem zasady równości w prawie wyborczym.”. Poza tym Sąd wskazuje, że „nie można kwestionować stanowiska, że wyborca składający podpis na liście poparcia dla kandydata komitetu w danym okręgu musi być wpisany w dacie składania podpisu do rejestru wyborców w tym okręgu. Przyjąć należy, że zastosowanie mają analogiczne uregulowania jak w przypadku głosowania. Jeżeli wyborca w chwili składania podpisu poparcia nie jest wpisany do rejestru w danym okręgu, to nie można uznać go za uprawnionego do udzielania poparcia komitetowi wyborczemu w tym okręgu”.

Dodatkowo w postanowieniu z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt I NSW 70/19 Sąd Najwyższy wskazuje m. in., że:

- 1) „Weryfikacja statusu wyborcy możliwa jest wyłącznie na podstawie ustawowo określonego rodzaju rejestru – stałego rejestru wyborców (art. 18 Kodeksu wyborczego). To, czy ktoś figuruje w rejestrze odpowiednim dla swojego stałego miejsca zamieszkania, ma w tym kontekście znaczenie podstawowe. Przyjęcie innego rozumienia pojęć stosowanych konsekwentnie przez ustawodawcę prowadziłoby do wewnętrznie sprzecznego i niedopuszczalnego oderwania statusu wyborcy od faktu posiadania przez daną osobę praw wyborczych i związania statusu wyborcy z przesłanką stałego zamieszkiwania określoną jedynie na podstawie oświadczenia danej osoby.”;
- 2) „Nade wszystko jednak, ustawowe kryteria prawidłowości podpisów składanych przez wyborcę popierającego listę kandydatów określają art. 209 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego, wyborca udzielający poparcia liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Wskazany przepis

przewiduje zatem, że złożenie podpisu (niekoniecznie czytelnego) potwierdza wolę wyrażenia poparcia danej listy kandydatów przez osobę, której dane - ujawnione w postaci czytelnie wpisanego nazwiska i imienia, a także adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL - zostały ujawnione. Konieczność podania wszystkich przewidzianych ustawą elementów identyfikujących wyborcę niewątpliwie wymaga dochowania odpowiedniej staranności. Celem tej regulacji jest jednak jednoznaczne potwierdzenie, że określony w wykazie wyborca popiera inicjatywę zgłoszenia listy zawierającej nazwiska konkretnych kandydatów, w tym samym okręgu, w którym jest uprawniony do głosowania. Wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu czytelnego wpisania nazwiska, imienia i pozostałych danych określonych w art. 209 § 2 Kodeksu wyborczego, nie może być w żadnym razie odczytywane jako dyskryminujące osoby, które mogą mieć - także z obiektywnych przyczyn - określone trudności z dochowaniem właściwej formy dokonywanych wpisów. Ustawodawca nie przesądza konkretnej postaci „czytelnego” wpisu, a jedynie wymaga, aby ujawnione dane, potwierdzone następnie podpisem wyborcy, pozwalały na jego niewątpliwą identyfikację.”.

Przywołać tu również należy uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów z dnia 11 grudnia 2017 r. (sygn. akt II OPS 2/17), dotyczącą wprowadzenia podpisów poparcia dla inicjatywy przeprowadzenia referendum lokalnego na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741), lecz regulacje w tym zakresie w Kodeksie wyborczym i powołanej ustawie są analogiczne (poza wynikającym z ustawy o referendum lokalnym dodatkowym wymogiem podania daty udzielenia poparcia). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał:

„Przy weryfikacji podpisów pod wnioskiem mieszkańców o przeprowadzenie referendum nie jest konieczne sięganie do danych zawartych w ewidencji ludności, ale wystarczy oparcie się na rejestrze wyborców. Oba rejestry (wyborców i ludności) - prowadzone obecnie w formie informatycznej - są ze sobą sprzężone w taki sposób, że określone dane osobowe (identyfikacyjne, meldunkowe) z ewidencji ludności są automatycznie przekazywane do rejestru wyborców. Potwierdza to treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (Dz. U. Nr 158, poz. 941). W § 2 tegoż rozporządzenia wskazano,

że rejestr wyborców prowadzi się na podstawie rejestrów mieszkańców oraz rejestrów zamieszkania cudzoziemców, o których mowa w ustawie o ewidencji ludności, z uwzględnieniem decyzji wójta o wpisaniu do rejestru wyborców. W § 4 tegoż rozporządzenia stwierdza się natomiast, że rejestr wyborców prowadzi się w systemie informatycznym (ust. 1), a system informatyczny służący prowadzeniu rejestru wyborców umożliwia m.in. przechowywanie danych zawartych w rejestrze wyborców, w zakresie osób zameldowanych na pobyt stały i ostatnio zameldowanych na pobyt stały (ust. 2 pkt 1). Należy, więc uznać, że w zakresie istotnym dla wyznaczenia kręgu osób stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (zameldowanych na pobyt stały), rejestr wyborców w pełni odzwierciedla dane wynikające z ewidencji ludności. Ponadto, za zasadnością odniesienia się przy weryfikacji poparcia inicjatywy referendalnej do danych wynikających z rejestru wyborców przemawia również funkcja i cel tego rejestru. **Rejestr ten ma bowiem służyć celom wyborczym, czyli ma potwierdzać posiadanie czynnego i biernego prawa wyborczego.**

Miarodajne dla ustalenia, czy dana osoba dysponuje prawem wyborczym do organu stanowiącego gminy (a w tym prawem do poparcia inicjatywy referendalnej) są dane wynikające z rejestru wyborców. Zgodnie z art. 18 § 5 Kodeksu wyborczego rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania, a zatem to w oparciu o dane wynikające z tego właśnie rejestru (a nie z ewidencji ludności) zasadnym jest dokonanie weryfikacji podpisów poparcia mieszkańców uprawnionych do wybierania rady gminy, złożonych pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego. Sprawdzenie podpisów poparcia inicjatywy referendalnej w oparciu o dane z ewidencji ludności mogłoby bowiem prowadzić do uwzględnienia poparcia osób, które - pomimo tego, że posiadają odpowiedni wiek i stale zamieszkują na terenie danej gminy - to w myśl art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego, nie legitymują się w rzeczywistości prawem wybierania (czynnym prawem wyborczym). W referendum lokalnym mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (art. 3 u.r.l.). Zauważyć należy, że przepis art. 3 u.r.l. odnosi się do całej procedury referendalnej, to znaczy zarówno do jej wstępnego etapu związanego ze skutecznym zainicjowaniem referendum, jak też do etapu właściwego, związanego z podjęciem przez członka wspólnoty samorządowej określonej decyzji, czyli wyrażeniem

własnej woli w sprawie będącej przedmiotem przeprowadzonego referendum. W takim przypadku o skutecznym podjęciu inicjatywy referendalnej w gminie decydować mogą wyłącznie osoby stale zamieszkujące na terenie tej gminy i legitymujące czynnym prawem wyborczym, co potwierdza rejestr wyborców (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. III SA/Gd 525/13, LEX nr 1415479).

Analiza normatywna postanowień art. 14 ust. 4 u.r.l. prowadzi do wniosku, że ustawodawca, w procedurze realizacji uprawnienia do poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum, przewidział, że **wszystkie określone w tym przepisie dane osobowe powinny być jasno i czytelnie podane, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację tego poparcia. (...)**

Przepis art. 17 ust. 1 u.r.l., stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy. Skoro wymogi wniosku określa art. 14 u.r.l., stanowiący że podpis ma zostać złożony na karcie poparcia wniosku i ma potwierdzać enumeratywnie wymienione dane osobowe, również na tej karcie umieszczone, a także ma zostać opatrzony datą, to nie sposób przyjąć za prawidłową taką interpretację wskazanych przepisów, która prowadzi do konstatacji, że wniosek spełnia wymogi ustawy nawet wówczas, gdy karty poparcia nie zawierają wszystkich elementów enumeratywnie wymienionych w art. 14 ust. 4 u.r.l. Szczególnie, że zgodnie z brzmieniem tego przepisu zamieszczenie tych danych jest obligatoryjne, o czym świadczy przyjęty przez ustawodawcę nakazujący zwrot normatywny: "mieszkaniec ... podaje na karcie ...". Interpretacja powyższa znajduje oparcie w orzecznictwie m.in. w wyroku NSA z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1544/08 (ONSAiWSA 2010 r., nr 1, poz. 14), w którym zawarto pogląd, że: "prawodawca nie zdefiniował »prawidłowo złożonego podpisu«. Z przepisów art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 6 i art. 22 ust. 5 u.r.l. interpretowanych łącznie, można wnioskować, że całkowite oderwanie podpisu od danych osobowych podpisującego prowadzące w konsekwencji do przyjęcia, że "prawidłowo złożony podpis" to tylko podpis sensu stricto, czyli "własnoręczny podpis", o jakim mowa w art. 14 ust. 4 u.r.l., nie jest uzasadnione. Inicjator referendum nie zbiera bowiem samych podpisów. Mieszkaniec popierający wniosek musi podać na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL i właśnie te dane potwierdza własnoręcznym podpisem. Tym samym podpis, o którym mowa w art. 14 ust. 4 u.r.l.,

nie może oznaczać jedynie podpisu sensu stricto, lecz ma charakter uwierzytelniający podane dane. Rozróżnienie podpisu i danych osobowych podpisującego dotyczy sfery językowej i nie można mu zatem przypisać decydującego znaczenia w zakresie wykładni pojęcia "prawidłowo złożonego podpisu". Oba elementy są ze sobą powiązane i w świetle art. 14 ust. 4 u.r.l. podpis sensu stricto nie egzystuje samodzielnie, ma być złożony pod podanymi danymi osobowymi. Sam podpis nie zawsze pozwala na zidentyfikowanie podpisującego, a często nie wystarczy podanie imienia i nazwiska. Tym samym dla organu weryfikującego poparcie wniosku o przeprowadzenie referendum równorzędne znaczenie mają zarówno podpis, jak i inne, ustawowo określone "dane osobowe identyfikujące określoną osobę" (por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 281/12, LEX 1164538).

Biorąc pod uwagę charakter prawa do udziału w referendum jako publicznego prawa podmiotowego i związaną z tym konieczność zagwarantowania członkom wspólnoty samorządowej prawidłowej realizacji tego prawa, Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że analizy normatywnej postanowień art. 14 ust. 4 u.r.l., powinno się dokonać z uwzględnieniem zarówno reguł wykładni logiczno-językowej, jak i systemowej i funkcjonalnej. W świetle koncepcji derywacyjnej wykładni należy dokonywać przy wykorzystaniu wszystkich trzech grup dyrektyw interpretacyjnych, bez względu na stopień jasności rezultatu wykładni otrzymanego w wyniku zastosowania dyrektyw językowych, systemowych, funkcjonalnych. Koncepcja derywacyjna postuluje prowadzenie wykładni do momentu uzyskania pełnej jasności, co do treści normy prawnej, nie poprzestając na interpretacji językowej i stosując wszelkie możliwe metody wykładni prawa (zob. M. Zieliński, *Clara non sunt interpretanda – mity i rzeczywistość*, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012 r., nr 6, s. 18-21; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz, Toruń 2002 r., s. 77).

Dyrektywy preferencji systemowej i funkcjonalnej nakazują akceptację tylko takiego znaczenia tekstu, które prowadzi do rekonstrukcji norm zgodnych z innymi normami obowiązującego systemu prawa (por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972 r., s. 241 i n.). Interpretując tekst prawny w celu odtworzenia normy należącej do jakiejś instytucji prawnej, należy wybrać takie jej znaczenie, które prowadzi do odtworzenia normy najpełniej odpowiadającej funkcji tej instytucji. W tym kontekście wykładni należy dokonywać na podstawie całokształtu obowiązujących przepisów dotyczących określonej

instytucji, a nie na podstawie jednego przepisu w oderwaniu od innych. Systemowo punkt wyjścia dla wykładni przepisów art. 14 ust. 4 u.r.l. powinien stanowić art. 170 Konstytucji, dający prawo członkom wspólnoty samorządowej do decydowania, w drodze referendum, "o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego". W zakresie zasad i trybu przeprowadzenia referendum ustrojodawca odesłał do ustawy.

Konstytucyjna ranga publicznego prawa podmiotowego członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, aby przepisy regulującej tę materię ustawy zwykłej interpretować w sposób prowadzący do zagwarantowania od strony formalnej, możliwości korzystania przez mieszkańca z tego prawa, także w takim zakresie, w jakim prawo to obejmuje poparcie inicjatywy referendalnej. Przepis art. 14 ust. 4 u.r.l. wskazujący, jakie dane powinien podać na karcie mieszkańiec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum, reguluje tryb postępowania w sprawie o przeprowadzenie referendum i **musi być interpretowany i stosowany ściśle, ponieważ ma na celu prawidłowe i sprawne przeprowadzenie czynności organizacyjnych gwarantujących właściwą realizację prawa podmiotowego do udziału w referendum. Wymienione dane powinny więc być dokładne i kompletne oraz muszą być aktualne i prawdziwe, gdyż służą do identyfikowania osób popierających wnioski i w ten sposób ułatwiają weryfikację danych pozwalających na stwierdzenie, czy osoba popierająca posiada czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego jednostki. Wszystkie dane są zatem jednakowo ważne. W żadnym razie dane te nie mogą być uszczuplone i jakiegokolwiek odstępstwo od tego w procesie interpretacji i stosowania nie jest dopuszczalne. Nie można przyjmować, że obowiązek zawarcia na karcie poparcia dla referendum wszystkich danych stanowi nadmierny i zbyteczny formalizm. Wręcz przeciwnie, relatywizacja, w procesie interpretacji i stosowania, zakresu ustawowych danych osobowych mieszkańców popierających wnioski o przeprowadzenie referendum, może prowadzić w procesie ich weryfikacji do arbitralności, a w konsekwencji do naruszenia prawa do udziału w referendum oraz zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji)."**

Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze zauważa, że wątpliwości w zakresie udzielonego poparcia rozstrzygane są przez okręgowe komisje wyborcze przede wszystkim na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, tj. w szczególności w oparciu o rejestr wyborców.

Natomiast wyjaśnienia wyborców, o których mowa w art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego, o czym mowa w skardze, dotyczyć mogą jedynie potwierdzenia, czy dany wyborca udzielał poparcia (np. w razie podejrzenia sfałszowania podpisu tego wyborcy, tj. wpisania danych osoby bez jej wiedzy), a nie na uzupełnianiu nieprawidłowo podanych w wykazie danych. Przyjęcie odmiennej interpretacji, tj. umożliwienie w rzeczywistości poprawienia danych w wykazie poprzez np. uzupełnienie nieczytelnego imienia i nazwiska, wpisanie lub poprawienie błędnie podanego numeru PESEL albo uzupełnienie adresu, poprzez złożenie oświadczenia wyborcy w tym zakresie, byłoby sprzeczne z regulacją, o której mowa w art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego. Takie same zasady stosowane są wobec wszystkich komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach. Dlatego też zarzuty w tym zakresie są bezzasadne. Należy też w tym miejscu podkreślić, że z informacji przekazanych przez Przewodniczącą Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I wynika iż, w przypadku wykazów podpisów poparcia dla zgłoszenia przez Komitet Wyborczy Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy kandydata na senatora w okręgu wyborczym nr 71 w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wbrew zarzutom zawartym w skardze, nie był stosowany tryb wskazany w art. 217 § 1 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza ponownie stwierdza, że zgodnie z art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego wyborca udzielający poparcia kandydatowi na senatora zobowiązany jest złożyć podpis obok **czytelnie** wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Poza tym, jak już wskazano wyżej, obowiązkowe elementy wykazu podpisów poparcia dla zgłoszenia kandydata na senatora zostały **enumeratywnie wymienione w art. 265 § 4 Kodeksu wyborczego**. Zgodnie z tym przepisem **wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie:**

- 1) nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata,
- 2) **numer okręgu** wyborczego, w którym kandydat jest zgłaszany,
- 3) adnotację: „**Udzielam poparcia kandydatowi na senatora (nazwisko, imię - imiona) zgłaszanemu przez (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym (numer okręgu) w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok).**”.

Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze podkreśla, że okręgowe komisje wyborcze badając prawidłowość wykazów **zobowiązane są** m. in. do sprawdzenia, czy wykaz spełnia

warunki ustawowe. Analogiczne zasady stosuje Państwowa Komisja Wyborcza podczas weryfikacji podpisów składanych w celu utworzenia komitetów wyborczych. **Takie też zasady stosowane były przez Państwową Komisję Wyborczą podczas sprawdzania podpisów popierających utworzenie Komitetu Wyborczego Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy. Wówczas, tj. w sytuacji, gdy złożono wymaganą liczbę co najmniej 1 000 podpisów, sposób sprawdzania podpisów przez Państwową Komisję Wyborczą był identyczny i nie był podważany przez Pełnomocnika Wyborczego.**

Państwowa Komisja Wyborcza za bezzasadny uznaje również zarzut dotyczący niewystarczającego odniesienia się do poszczególnych wad wykazu. Państwowa Komisja Wyborcza uznała za bezzasadne opisywanie w uchwale każdego przypadku zakwestionowanego podpisu. Zdaniem Komisji ogólne zasady dotyczące weryfikowania podpisów zostały bowiem szczegółowo przytoczone w zaskarżonej uchwale. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego uzasadnienia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, Komisja stwierdza, że wbrew twierdzeniu wnoszącego skargę, odniosła się do przedstawionych zarzutów. Komisja nie widzi natomiast zasadności odnoszenia się w uzasadnieniu uchwały oddzielnie do każdego zakwestionowanego podpisu, po wskazaniu ogólnych zasad, stosowanych od lat. Twierdzenie wnoszącego skargę np., że „W zaskarżonej uchwale PKW nie wyjaśniła w sposób merytoryczny w szczególności zakwestionowania grupy 276 podpisów, z rozbieżnościami w zakresie adresów” jest niezasadne. Komisja wskazała bowiem w zaskarżonej uchwale zarówno obowiązujące przepisy prawa, szczegółowy sposób weryfikacji podpisów, w tym konieczność podania adresu zamieszkania zgodnego z wpisem do rejestru wyborców, orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie oraz wskazała skutki podania niepełnych oraz nieczytelnych danych. Dlatego też zarzuty w tym zakresie są niezrozumiałe.

Państwowa Komisja Wyborcza raz jeszcze wyjaśnia w tym miejscu, że okręgowa komisja wyborcza ma obowiązek sprawdzenia prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów, bądź wiarygodności podpisów oraz, czy zostały spełnione warunki formalne, o których mowa w art. 265 § 3 i 4 Kodeksu wyborczego. Komisja podkreśla także, iż czynności komisji nie polegają na identyfikacji wyborców, których dane zostały podane częściowo lub w sposób nieczytelny. Zgodnie bowiem z art. 265 § 3 Kodeksu wyborczego wyborca udzielający poparcia ma obowiązek podać czytelnie wpisane swoje nazwisko i imię, adres zamieszkania

i numer ewidencyjny PESEL. Komitet wyborczy zbierający podpisy nie może natomiast oczekiwać, że okręgowa komisja wyborcza będzie wykonywała zadania wykraczające poza jej ustawowe kompetencje. Tego rodzaju czynności (identyfikacja wyborców) nie mieści się bowiem w katalogu zadań okręgowej komisji wyborczej. W związku z tym zarzuty dotyczące braku odniesienia się do poszczególnych błędnych podpisów np. zawierających niepełny lub nieczytelny adres, błędny lub nieczytelny nr PESEL, są bezzasadne.

Ponadto odnosząc się do zarzutu nieudostępnienia Pełnomocnikowi Wyborczemu Komitetu wykazu złożonych podpisów poparcia zawierającego adnotacje o stwierdzonych wadach Państwowa Komisja Wyborcza informuje, że kwestia ta została szczegółowo wyjaśniona w zaskarżonej uchwale Państwowej Komisji Wyborczej. Jak w niej wskazano, zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I w dniu 11 września 2019 r. został złożony wniosek o udostępnienie w formie kserokopii lub skanu dokumentów, z których wynika, które podpisy zostały zakwestionowane przez Komisję oraz jakie stwierdzono w stosunku do nich wady. Komitet wniósł o ewentualną możliwość wykonania zdjęć wskazanych dokumentów. W odpowiedzi na złożony wniosek Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I poinformował wnioskującego, o braku podstaw prawnych do żądania przez niego udostępnienia wskazanych dokumentów. Przewodniczący powołał się przy tym na okoliczność, iż z chwilą przekazania arkuszy poparcia kandydata na senatora wnioskujący utracił status administratora zawartych w nim danych osobowych. Ponadto, zgodnie z art. 213 § 3 Kodeksu wyborczego, po sprawdzeniu prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów Komisja przechowuje je w zapieczętowanych pakietach. Udostępnienie i rozpieczętowanie pakietów może nastąpić **wyłącznie** na potrzeby Państwowej Komisji Wyborczej lub postępowania przed sądami i organami prokuratury.

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Okręgową Komisję Wyborczą w Katowicach I oraz uzasadnieniem do uchwały nr 11/2019 Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I z dnia 10 września 2019 r. osoba dokonująca zgłoszenia została poinformowana o terminie badania podpisów i uczestniczyła w nim w wybranym przez siebie zakresie czasowym, przy czym nie składała zastrzeżeń do procedury i wyników weryfikacji. Bezzasadny jest zatem zarzut skarżącego dotyczący iluzorycznego udziału pełnomocnika w czynnościach sprawdzających Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I

podejmowanych w związku z weryfikacją przedłożonych wykazów z podpisami poparcia. Ponadto odnosząc się do zarzutu skarżącego dotyczącego dokonania weryfikacji podpisów po upływie 3 dniowego terminu, jak Państwowa Komisja Wyborcza wskazała w zaskarżonej uchwale, termin ten ma charakter instrukcyjny, a jego przekroczenie nie powoduje żadnych skutków prawnych. Przy czym podkreślić należy, że okręgowe komisje wyborcze badające prawidłowość danych w nim zawartych, powinny dążyć do jego zachowania. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w Katowicach I, zgłoszenie kandydata na senatora Damiana Franciszka Bartyli zostało dokonane w ostatnim dniu rejestracji, tj. 3 września 2019 r. o godzinie 23:18. Okręgowa Komisja Wyborcza w Katowicach I badała prawidłowość danych zawartych w wykazach podpisów według kolejności ich składania przez poszczególne komitety. Z uwagi na liczbę przedłożonych zgłoszeń Okręgowa Komisja Wyborcza w Katowicach I nie miała możliwości dotrzymania 3 dniowego terminu przewidzianego na weryfikację przedłożonych dokumentów.

Państwowa Komisja Wyborcza, po dokonaniu w dniu 12 września 2019 r. weryfikacji, uznała za złożone w sposób prawidłowy 10 podpisów zakwestionowanych uprzednio przez Okręgową Komisję Wyborczą w Katowicach I ze wskazanych poniżej powodów:

- wadliwie podany nr PESEL: 3 wyborców;
- brak lub wadliwie podany adres: 4 wyborców;
- wadliwie podane imię lub nazwisko: 3 wyborców.

Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza, z uwagi na błędnie wskazany adres, negatywnie zakwalifikowała 4 podpisy poparcia uznane przez Okręgową Komisję Wyborczą w Katowicach I za udzielone prawidłowo.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza jednocześnie, że mimo ponownej weryfikacji podpisów zakwestionowanych przez Okręgową Komisję Wyborczą w Katowicach I zgłoszenie listy nie uzyskało poparcia, o którym mowa w art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że liczba wyborców, którzy udzielili poparcia zgłaszanemu kandydatowi na senatora wyniosła 1 811, zatem nie przekroczyła wymaganej liczby 2 000.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza zarzuty w tym zakresie uznaje za bezzasadne.

Z przedstawionych wyżej względów Państwowa Komisja Wyborcza wnosi o oddalenie skargi.

Zastępca Przewodniczącego
Państwowej Komisji Wyborczej



Wiesław Kozielowicz