



**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW.6146.26.2024

ZPOW.6146.27.2024

ZPOW.6146.28.2024

**UCHWAŁA NR 145/2024  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 13 marca 2024 r.

w sprawie skarg na postanowienia Komisarza Wyborczego w Warszawie II

Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie art. 432 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408), po rozpatrzeniu skarg wniesionych przez osobę upoważnioną przez pełnomocnika wyborczego Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska na postanowienia Komisarza Wyborczego w Warszawie II z dnia 11 marca 2024 r.:

- 1) nr 580/2024 w sprawie oddalenia odwołania Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska od uchwały nr 6/2024 Gminnej Komisji Wyborczej w Lesznowoli (dotyczące okręgu wyborczego nr 1),
- 2) nr 581/2024 w sprawie oddalenia odwołania Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska od uchwały nr 7/2024 Gminnej Komisji Wyborczej w Lesznowoli (dotyczące okręgu wyborczego nr 2),
- 3) nr 582/2024 w sprawie oddalenia odwołania Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska od uchwały nr 8/2024 Gminnej Komisji Wyborczej w Lesznowoli (dotyczące okręgu wyborczego nr 3)

**postanawia**

oddalić skargi.

## Uzasadnienie

W dniu 12 marca 2024 r. wpłynęły do Państwowej Komisji Wyborczej trzy skargi wniesione przez osobę upoważnioną przez pełnomocnika wyborczego Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska, zwanego dalej „Komitetem”, na postanowienia:

- 1) nr 580/2024 Komisarza Wyborczego w Warszawie II w sprawie oddalenia odwołania Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska od uchwały nr 6/2024 Gminnej Komisji Wyborczej w Lesznowoli (dotyczące okręgu wyborczego nr 1);
- 2) nr 581/2024 Komisarza Wyborczego w Warszawie II w sprawie oddalenia odwołania Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska od uchwały nr 7/2024 Gminnej Komisji Wyborczej w Lesznowoli (dotyczące okręgu wyborczego nr 2);
- 3) nr 582/2024 Komisarza Wyborczego w Warszawie II w sprawie oddalenia odwołania Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Koalicja Obywatelska od uchwały nr 8/2024 Gminnej Komisji Wyborczej w Lesznowoli (dotyczące okręgu wyborczego nr 3).

Skarżący wniósł o ponowną weryfikację podpisów poparcia dołączonych do zgłoszeń list kandydatów dokonanych w okręgach wyborczych nr 1-3 w wyborach do Rady Gminy Lesznowola przez Komitet i ich zarejestrowanie. W uzasadnieniu skarżący:

- 1) wskazuje m.in., że:
  - a) w jego ocenie Komisarz Wyborczy w Warszawie II nie dochował należytej staranności podczas sprawdzania podpisów osób udzielających poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów Komitetu, co uzasadnia zakwestionowanie innej liczby podpisów w poszczególnych okręgach niż Gminna Komisja Wyborcza,
  - b) osoba upoważniona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu nie została dopuszczona do czynności w związku z rejestracją listy (wcześniej poinformowała Gminną Komisję Wyborczą o rezygnacji z uczestnictwa w pracach Komisji, a następnie wniosła o uczestniczenie w pracach tej komisji);
- 2) przytacza m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SW 10/11 oraz z dnia 9 sierpnia 2004 r. sygn. akt III SW 42/04, w którym Sąd Najwyższy wypowiedział się przeciwko nadmiernemu rygoryzmowi przy sprawdzaniu danych osobowych wyborcy uznając, że chodzi nie o to, aby osoba weryfikująca odręczne wpisy w wykazie poznała wyłącznie na ich podstawie imię, nazwisko i adres wyborcy udzielającego.

Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

Ze względu na analogiczny charakter podniesionych w skargach zarzutów Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła rozpoznać je jedną uchwałą.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że zarzuty wskazane w skargach są w całości bezzasadne. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma także podstaw do kwestionowania postanowień nr 580/2024, nr 581/2024 i nr 582/2024 Komisarza Wyborczego w Warszawie II.

Państwowa Komisja Wyborcza odnosząc się do zarzutu dotyczącego sprawdzania wykazu podpisów oraz kwestionowania przez Gminną Komisję Wyborczą w Lesznowoli i Komisarza Wyborczego w Warszawie II nieprawidłowych lub niepełnych danych (np. nieprawidłowego, w tym niepełnego, adresu zamieszkania, nieprawidłowego albo niepełnego wskazania imienia i nazwiska), stwierdza, że od wielu lat przyjmuje, że obowiązek wskazania prawidłowo wszystkich danych w wykazie wynika wprost z art. 427 § 3 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem wyborca udzielający poparcia liście składa podpis obok czytelnie wpisanego jego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania, numeru ewidencyjnego PESEL oraz daty udzielenia poparcia. Słusznie zatem wskazał Komisarz Wyborczy w Warszawie II, że to nie organy wyborcze, lecz ustawodawca wprost przesądził o konieczności czytelnego wskazania wszystkich wymienionych wyżej danych (poza własnoręcznym podpisem) w wykazie osób udzielających poparcia m.in. dla zgłoszenia listy kandydatów na radnych. Zasady dotyczące prawidłowego podania wszystkich danych w wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów (kandydata) są od wielu lat takie same we wszystkich wyborach. Ścisłe spełnienie ustawowych warunków przez udzielającego poparcia jest niezbędne, gdyż niedotrzymanie chociażby jednego z nich powoduje, że ustawowy wymóg nie jest spełniony.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, 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 składające podpisy znają swój adres zamieszkania.

Przyjęcie takiej interpretacji jest zgodne z dotychczasową, wieloletnią praktyką weryfikacji podpisów przez organy wyborcze, a także wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej. Z uwagi na powyższe, kryterium podania wszystkich danych określonych w ustawie stosowane jest w trakcie sprawdzania przez organy wyborcze wszystkich wykazów, w tym także dotyczących poparcia dla inicjatywy przeprowadzenia referendum lokalnego.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa także, że przywołane w skardze postanowienia Sądu Najwyższego, w tym w szczególności postanowienie z dnia 31 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SW 10/11 miały charakter jednostkowy. Natomiast ugruntowane – odmienne

stanowisko – w tej sprawie zaprezentowane zostało odmiennie w licznym i ukształtowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego w tym zakresie. Praktykowany od lat sposób sprawdzania podpisów poparcia był bowiem wielokrotnie aprobowany przez Sąd Najwyższy. Przykładowo w postanowieniu z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt I NSW 72/19 Sąd Najwyższy słusznie 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. Istotne jest także uzasadnienie Sądu Najwyższego postanowienia z dnia 13 września 2019 r. sygn. akt 75/19, w którym stwierdzono m.in., że *„Dodatkowo, Sąd Najwyższy zauważa, że wskazana argumentacja dotycząca dyskryminacji osób niepełnosprawnych lub w podeszłym wieku, które mogą mieć trudności z czytelnym pisanem, jest wysoce nietrafna. Z treści przepisu art. 209 § 2 k.wyb. wyraźnie bowiem wynika, że wyborca chcący poprzeć określoną listę kandydatów musi jedynie własnoręcznie złożyć pod nią podpis. Kodeks wyborczy nie nakłada zatem takiego obowiązku na wyborcę w zakresie samodzielnego i własnoręcznego zamieszczania innych danych koniecznych dla skutecznego poparcia listy kandydatów.”* Analogicznie w postanowieniu z dnia 13 września 2019 r. sygn. akt 75/19 Sąd Najwyższy wskazał, że *„Analizując rozpatrywaną skargę pełnomocnika Sąd Najwyższy nie dopatrywał się wskazywanego w pkt II tiret czwarte zarzutu nierzetelności i braku obiektywizmu w ocenie prawidłowości złożonych list. Podnosząc hipotetyczne powody nieczytelności zapisów na listach, Skarżący odwołał się nawet do art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (sic!) i wskazał na możliwość zaistnienia sytuacji, gdy osoby składające podpisy mogły być niepełnosprawne lub w podeszłym wieku, przez co działanie komisji nosiło znamiona dyskryminacji takich osób.m.in. Odnosząc się do tego zarzutu stwierdzić należy, po pierwsze, że Skarżący mając dostęp do tych list, nie wskazał ani jednego konkretnego takiego przypadku. Po drugie, składany na liście podpis nie musiał spełniać wymogu czytelności i z powodu braku takiej czytelności żaden podpis nie został zdyskwalifikowany. Wymóg czytelności musiał być natomiast spełniony w odniesieniu do innych danych identyfikujących osobę udzielającą poparcia, tj. imienia i nazwiska, adresu zamieszkania i numeru PESEL, tyle tylko, że dane te mogła zamieścić osoba prowadząca zbiórkę podpisów.”* W postanowieniu z dnia 13 września 2019 r. sygn. akt 73/19 Sąd Najwyższy wskazał, że *„Także kolejny zarzut dotyczący dyskryminacji osób niepełnosprawnych lub w podeszłym wieku, które mogą mieć trudności z czytelnym pisanem, jest nietrafny. Nie można uznać za dyskryminację egzekwowanie wymogów formalnych wynikających z przepisów prawa. Z treści przepisu art. 209 § 2 KW wyraźnie*

*bowiem wynika, że wyborca chcący poprzeć określoną listę kandydatów musi jedynie własnoręcznie złożyć pod nią podpis. Kodeks wyborczy nie nakłada zatem takiego obowiązku na wyborcę w zakresie samodzielnego i własnoręcznego zamieszczania innych danych koniecznych dla skutecznego poparcia listy kandydatów. Wystarczy więc, że osoby które mają problemy z czytelnym pisaniem (w podeszłym wieku, schorowane) złożą podpis własnoręcznie.” Państwowa Komisja Wyborcza zauważa również, że jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 września 2023 r. sygn. akt 26/23 „Z przepisów prawa nie wynika obowiązek omawiania powodów zakwestionowania poszczególnych podpisów, a także omawiania sposobu i trybu ich weryfikacji oraz brzmienia i znaczenia obowiązujących przepisów w tym zakresie”, a także, iż „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, byłoby sprzeczne z regulacją, o której mowa w art. 265 § 3 Kodeksu. Takie same zasady stosowane są wobec wszystkich komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach. Dlatego też zarzuty w tym zakresie są bezzasadne.”*

Zbieżne stanowisko ze stanowiskiem organów wyborczych, a odmienne od zaprezentowanego przez skarżącego, prezentują również sądy administracyjne w przypadku kwestii sporządzania wykazu mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę przeprowadzenia referendum lokalnego, a w szczególności ustalenia, czy spełnione zostały wszystkie ustawowe wymagania, w tym m. in. w:

- 1) uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2017 r. II OPS 2/17 ONSAiWSA 2018/2/20, w którym wskazano m.in., że „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.” (...);
- 2) wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1629/12, w którym wskazano, że „Naczelny Sąd Administracyjny aprobuje stanowisko organu, że inicjator referendum nie zebrał wymaganej przez przepisy ustawy o referendum lokalnym, a określonej w analizowanym przypadku na liczbę 1083 obywateli podpisów poparcia. W świetle powołanego już wyżej przepisu art. 14 ust. 4 ustawy mieszkancie jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek

*o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wszystkie określone w powołanym przepisie dane osobowe są istotne, dlatego muszą być kompletne, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację tego poparcia.”;*

- 3) wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 lutego 2009 r. sygn. akt. III SA/Kr 101/09, w którym wskazano, m. in., że *„dla uznania prawidłowego poparcia udzielonego inicjatorom referendum koniecznym jest właściwe wpisanie następujących danych osobowych: nazwiska, imienia, adresu zamieszkania (miejscowości, nazwy ulicy, numeru domu lub lokalu), numeru PESEL oraz dodatkowo złożenie podpisu przez tą osobę. Brak któregośkolwiek z tych danych oznacza, że taka osoba nie udzieliła prawidłowego poparcia.”;*
- 4) wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2014 r. sygn. akt. II SA/Wa 2309/13, w którym wskazano, że *„Odnosząc się do zarzutów skargi należy podkreślić, iż stosownie do art. 14 ust. 4 ustawy mieszkaniac jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Z powyższego przepisu wynika, że ustawa określa w sposób precyzyjny, jakie dane winny znaleźć się na karcie poparcia. Wszystkie dane osobowe określone w przytoczonym przepisie są istotne i stąd też muszą być kompletne, gdyż służą identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację udzielonego poparcia. Podpis i dane osobowe pozostają ze sobą ściśle powiązane i nie istnieją samodzielnie. Łącznie zaś, pełnią rolę identyfikatora osoby, która opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum. Z tej przyczyny można uznać za prawidłowy jedynie podpis, któremu towarzyszą dane określone przepisem art. 14 ust. 4 ustawy. W tej materii Sąd przyjmuje stanowisko prezentowane przez doktrynę i orzecznictwo (por. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz – Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz. Warszawa 2007; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2011 r. sygn. akt 2327/11; wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 281/12; wyrok NSA z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1044/06.”.*

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że dla skutecznego udzielenia poparcia m.in. dla zgłoszenia listy kandydatów na radnych, konieczne jest wskazanie czytelnie wszystkich danych, o których mowa w art. 427 § 3 Kodeksu wyborczego.

Mając powyższe na uwadze Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że bezzasadne są wszystkie zarzuty dotyczące sposobu sprawdzania podpisów.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza ponadto, że jak wynika z postanowień Komisarza Wyborczego w Warszawie II Gminna Komisja Wyborcza w Lesznowoli poinformowała ustnie osobę zgłaszającą listy kandydatów o możliwości obecności podczas czynności sprawdzania podpisów poparcia. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma podstaw do kwestionowania tych ustaleń. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza przy tym, że nawet jeżeli zarzuty dotyczące uniemożliwienia obecności podczas czynności związanych z badaniem zgłoszenia byłyby zasadne, stanowiłyby to naruszenie procedury wyborczej określonej w wytycznych, lecz nie miałyby to wpływu na rozstrzygnięcie.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że Informacja o zasadach i sposobie zgłaszania list kandydatów na radnych w wyborach do rad gmin (rad miejskich, rad miast) w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r. dostępna jest na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej od dnia 29 stycznia 2024 r. W pkt 6 tej informacji przedstawiono, w jaki sposób powinien zostać prawidłowo sporządzony wykaz podpisów wyborców udzielających poparcia liście kandydatów. W związku z tym każdy zainteresowany, w tym każda osoba upoważniona do zgłoszenia listy kandydatów, mogły – a nawet powinny – się z nimi zapoznać jeszcze przed rozpoczęciem zbiórki podpisów poparcia.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że wbrew twierdzeniu skarżącego, fakt, iż Komisarz Wyborczy w Warszawie II zakwestionował inną liczbą podpisów niż Gminna Komisja Wyborcza nie dowodzi nieprawidłowości, ani rozbieżności interpretacyjnych. Należy bowiem zauważyć, że jak wskazano w postanowieniach Komisarz Wyborczy dokonał sprawdzenia wszystkich podpisów w oparciu o Centralny Rejestr Wyborców, który zgodnie z art. 18 § 3 pkt 4 Kodeksu wyborczego służy m.in. do sprawdzania posiadania prawa wybierania w związku z weryfikacją podpisów złożonych właściwemu organowi.

Państwowa Komisja Wyborcza rozpatrując skargi ponownie sprawdziła zakwestionowane przez Komisarza Wyborczego w Warszawie II podpisy poparcia dołączone przez Komitet do zgłoszenia list kandydatów w wyborach do Rady Gminy Lesznowola w okręgach wyborczych nr 1-3. Sprawdzenia dokonano również w oparciu o Centralny Rejestr Wyborców. Czynności sprawdzające potwierdziły ustalenia Gminnej Komisji Wyborczej w Lesznowoli i Komisarza Wyborczego w Warszawie II, że zgłoszenia list kandydatów w wyborach do Rady Gminy Lesznowola w okręgach wyborczych nr 1-3, nie uzyskały wymaganej liczby podpisów poparcia złożonych zgodnie z wymogami Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza nie ma zatem podstaw do kwestionowania ustaleń Komisarza Wyborczego w Warszawie II.

W związku z tym zarzuty podniesione w skargach są bezzasadne.

Dlatego też Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła jak w sentencji uchwały.

Na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej nie służy środek prawny.

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak  
(dokument podpisany elektronicznie)