



**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW.6146.54.2024

**UCHWAŁA NR 161/2024  
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 18 marca 2024 r.

w sprawie skargi na postanowienie Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim

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 skargi na postanowienie nr 285/2024 Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2024 r. w sprawie odwołania od uchwały nr 8 Miejskiej Komisji Wyborczej w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2024 roku w sprawie odmowy rejestracji zgłoszenia listy kandydatów na radnych komitetu wyborczego pod nazwą Komitet Wyborczy Wyborców Twoje Miasto Gorzów w okręgu wyborczym nr 2 w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 roku, wniesionej przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców Twoje Miasto Gorzów

**postanawia**

oddalić skargę.

**Uzasadnienie**

Uchwałą nr 8 z dnia 8 marca 2024 r. Miejska Komisja Wyborcza w Gorzowie Wielkopolskim odmówiła rejestracji zgłoszenia listy kandydatów na radnych Komitetu Wyborczego Wyborców Twoje Miasto Gorzów w okręgu wyborczym nr 2 w Gorzowie Wielkopolskim w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r., z powodu niepotwierdzenia w Centralnym Rejestrze Wyborców posiadania prawa wybieralności przez jednego ze zgłoszonych kandydatów (kandydat nie był ujęty w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców na obszarze działania rady, której dotyczyło zgłoszenie). Wcześniej, po rozpatrzeniu zgłoszenia listy kandydatów dokonanego

w dniu 4 marca 2024 r., uchwałą nr 4 z dnia 5 marca 2024 r., Miejska Komisja Wyborcza w Gorzowie Wielkopolskim wezwała osobę zgłaszającą listę kandydatów do usunięcia wady zgłoszenia w terminie 2 dni od daty opublikowania przedmiotowej uchwały. Usunięcie wady miało polegać na spełnieniu warunku dotyczącego konieczności ujęcia w kandydata w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania właściwym dla miejsca jego stałego zamieszkania, w celu potwierdzenia jego prawa wybieralności. Wobec nieusunięcia wady zgłoszenia w terminie Miejska Komisja Wyborcza odmówiła w konsekwencji rejestracji całej listy kandydatów Komitetu Wyborczego Wyborców Twoje Miasto Gorzów w okręgu wyborczym nr 2 z uwagi na niespełnienie warunku wynikającego z art. 425 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego. Ostatecznie bowiem lista zawierała mniej niż 5 nazwisk kandydatów spełniających warunki Kodeksu wyborczego.

Komisarz Wyborczy w Gorzowie Wielkopolskim postanowieniem nr 285/2024 z dnia 12 marca 2024 r. w sprawie odwołania Komitetu Wyborczego Wyborców Twoje Miasto Gorzów od uchwały Miejskiej Komisji Wyborczej w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2024 r., zwanym dalej „postanowieniem nr 285/2024 Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim, uznał za nieuzasadnione odwołanie pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców Twoje Miasto Gorzów od uchwały Miejskiej Komisji Wyborczej w Gorzowie Wielkopolskim. Postanowienie zostało podane do publicznej wiadomości w dniu 12 marca 2024.

W dniu 14 marca 2024 r. wpłynęła do Państwowej Komisji Wyborczej skarga wniesiona przez pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Wyborców Twoje Miasto Gorzów, zwanego dalej „Komitetem”, na postanowienie nr 285/2024 Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim. Skarga wpłynęła w ustawowym terminie.

Skarżący:

1) wniósł o:

a) uchylenie:

- uchwały Miejskiej Komisji Wyborczej w Gorzowie Wielkopolskim w całości,
- postanowienia nr 285/2024 Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim w całości;

b) przekazanie sprawy Miejskiej Komisji Wyborczej w Gorzowie Wielkopolskim do ponownego rozpoznania z jednoczesnym wydaniem przez Państwową Komisję

Wyborczą wiążących wytycznych dotyczących prawidłowej wykładni sformułowania „stałe zamieszkanie”, zdefiniowanego w sposób szczególny w art. 5 pkt 9 Kodeksu Wyborczego;

2) w uzasadnieniu:

- a) wskazał m.in., że w ocenie Komitetu zarówno uchwała Miejskiej Komisji Wyborczej w Gorzowie Wielkopolskim, jak i podtrzymujące ją postanowienie nr 285/2024 Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim, zostały wydane z naruszeniem prawa, polegającym na:
  - dokonaniu błędnej wykładni sformułowania „stałe zamieszkuje na obszarze gminy” poprzez bezzasadne przyjęcie, że o stałym zamieszkanu na obszarze gminy przesądza fakt ujęcia w Centralny Rejestr Wyborców w stałym obwodzie głosowania na terenie tej gminy, mimo odmiennego, szczególnego zdefiniowania tego terminu przez ustawodawcę,
  - niewłaściwym zastosowaniu art. 431 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego poprzez bezzasadne wezwanie pełnomocnika Komitetu do usunięcia wady zgłoszenia mimo, że w istocie zgłoszenie było wolne od wad,
  - niewłaściwym zastosowaniu art. 431 § 1 zdanie drugie Kodeksu wyborczego poprzez bezzasadną odmowę rejestracji zgłoszenia w całości, mimo że – odmiennie od twierdzenia Miejskiej Komisji Wyborczej w Gorzowie Wielkopolskim – liczba kandydatów zgłoszonych przez Komitet w okręgu nr 2 nie spadła poniżej minimum ustawowego wynikającego z art. 425 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego,
- b) przedstawia swoją interpretację dotyczącą spełnienia warunku stałego zamieszkania na obszarze gminy przywołując orzecznictwo sądowe.

Państwowa Komisja Wyborcza zważyła, co następuje.

Zarzuty wskazane w skardze są w całości bezzasadne. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma podstaw do kwestionowania postanowienia nr 285/2024 Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim.

Jak wynika z art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 Kodeksu wyborczego prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w wyborach do rady gminy (miasta) ma m.in. obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale

zamieszkuje na obszarze tej gminy, o ile nie został pozbawiony praw publicznych albo nie został ubezwłasnowolniony prawomocnym orzeczeniem sądu albo pozbawiony praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu.

Jak natomiast wprost wynika z art. 5 pkt 9 i 14 Kodeksu wyborczego, 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.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza zatem, że wbrew twierdzeniu skarżącego, z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że adres zamieszkania wskazywany m.in. w zgłoszeniu listy kandydatów musi być adresem zamieszkania, pod którym dany kandydat faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęty jest w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza ponadto, że zgodnie z art. 18 § 2 Kodeksu wyborczego Centralny Rejestr Wyborców potwierdza prawo wybierania, które jest kluczowe dla posiadania prawa wybieralności. W związku z tym, wbrew twierdzeniu skarżącego, kandydat na radnego gminy musi być ujęty w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania na obszarze gminy, w której kandyduje na radnego. Ujęcie w Centralnym Rejestrze Wyborców nie kreuje wprawdzie prawa wybierania ani prawa wybieralności, lecz jest formalnym i urzędowym potwierdzeniem posiadania tych praw.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa przy tym, że analogiczne zasady stosowane są od lat i takie działanie uznane jest za prawidłowe w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych. Przykładowo w postanowieniu z dnia 19 września 2023 r. sygn. akt I NSW 32/23 wskazano, że *„Skarżący kwestionował użycie do sprawdzenia poprawności podpisów poparcia Centralnego Rejestru Wyborców. Przepisy Kodeksu wyborczego sankcjonujące i regulujące Centralny Rejestr Wyborców mają moc powszechnie obowiązującą. Zgodnie z art. 18 § 3 k.wyb. Centralny Rejestr Wyborców służy do: sporządzania spisów wyborców (pkt 1); sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum (pkt 2); ustalania liczby wyborców (pkt 3); sprawdzania posiadania prawa*

wybierania lub prawa udziału w referendum w związku z weryfikacją podpisów złożonych właściwemu organowi w związku z zamiarem przeprowadzenia referendum lub zgłoszeniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli lub obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej przez mieszkańców gminy, powiatu lub województwa (pkt 4); ustalania liczby mieszkańców dla potrzeb określonych w art. 12 § 3, art. 182 § 1a, art. 202 § 1, art. 203 § 4, art. 260 § 3, art. 261 § 1 i 2, art. 373 § 2, art. 375 § 1, art. 378 § 3, art. 419 § 2, art. 463 § 1, art. 476 § 4 i art. 478 § 4 (pkt 5); realizacji innych zadań wynikających z przepisów kodeksu, ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2019, poz. 741), ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2020, poz. 851) i ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. 2018, poz. 2120) – pkt 6. Z treści powyższego wynika, iż zarówno OKW, jak i PKW dokonując weryfikacji przedłożonych wykazów podpisów, zobowiązane są, w świetle obowiązujących przepisów, do korzystania z Centralnego Rejestru Wyborców, nawet gdy nie jest to narzędzie idealne”. Podobne stanowisko dotyczące wykorzystywania przez organy wyborcze rejestru wyborców, a później Centralnego Rejestru Wyborców podczas sprawdzania podpisów poparcia wyraził Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniach z dnia 13 września 2019 r. sygn. akt I NSW 73/19 oraz z dnia 19 września 2023 r. sygn. akt I NSW 35/23. Wprawdzie wymienione orzecznictwo dotyczy wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i odnosi się do sprawdzania posiadania prawa wybierania w związku z weryfikacją podpisów, to ma ono zastosowanie także do weryfikacji praw wyborczych kandydata w wyborach do rady gminy (miasta).

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa, że źródłem zarzutów skarżącego dotyczących rzekomo błędnej wykładni „stałego zamieszkania” dokonywanej przez organy wyborcze i wymogu ujęcia w nim m.in. zgłaszanych kandydatów, ale także wyborców w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, a także osób udzielających poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów, może być brak zrozumienia podstawowych i funkcjonujących od wielu lat sposobu rejestracji wyborców.

Zasadą jest, że w Centralnym Rejestrze 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.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że przed wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców 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. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla także, iż wprowadzanie i aktualizacja danych w Centralnym Rejestrze Wyborców w dalszym ciągu należy do zadań gmin.

Ponadto wbrew twierdzeniu skarżącego Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał, że to rejestr wyborców (obecnie Centralny Rejestr Wyborców) potwierdza prawa wyborcze, a nie deklaracja złożona przez wyborcę (por. postanowienie z 13 września 2019 r. sygn. akt I NSW 75/19). Stanowisko to zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy także już po wprowadzeniu Centralnego Rejestru Wyborców (por. postanowienie z dnia 15 września 2023 r. sygn. akt I NSW 25/23).

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa ponadto, że mimo tego, iż wdrożenie Centralnego Rejestru Wyborców nie wprowadziło zmian w zakresie potwierdzania praw wyborczych, sposobu udzielania poparcia i sprawdzania prawidłowości podpisów, skarżący podejmuje próbę sprawienia wrażenia, że ten państwowy rejestr i wykładnia organów wyborczych są winne temu, że komitet wyborczy nie zdołał zarejestrować listy kandydatów z uwagi na niespełnienie przepisów Kodeksu wyborczego, w tym w szczególności art. 425 § 2 pkt 2 w związku z art. 5 pkt 14. Należy przy tym podkreślić, że wiele innych komitetów wyborczych zdołało zarejestrować listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, mimo tego, że stosowane były wobec wszystkich takie same zasady.

Mając powyższe na uwadze, mimo tego, że jak wskazano powyżej ujęcie w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania nie kształtuje podmiotowego prawa wyborczego, to jednak, aby skorzystać z praw wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest ujęcie w tym rejestrze. Nie ma zatem możliwości skorzystania z czynnego lub biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych przez osobę, która nie została uprzednio ujęta w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym rejestrze wyborców na obszarze danej gminy. Wynika to z art. 5 pkt 9 i 14, art. 10 § 1 pkt 3 i 4, art. 11 § 1 pkt 5 i 6 w związku z art. 18 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Skoro bowiem

możliwość udziału w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego uzależniona jest od stałego zamieszkania na obszarze danej jednostki, a Centralny Rejestr Wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy uprawnione do głosowania oraz potwierdza ich czynne prawo wyborcze, to ujęcie w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu zamieszkania, o którym mowa w art. 5 pkt 14 Kodeksu wyborczego, w celu skorzystania z tych praw jest niezbędne.

Państwowa Komisja Wyborcza zauważa przy tym, że przywołane przez skarżącego orzecznictwo sądowe nie jest sprzeczne, ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej. Należy bowiem odróżnić posiadanie prawa wyborczego i związanej z tym immanentnie w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego konieczności stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki, od obowiązku urzędowego potwierdzenia posiadanych praw wyborczych i wskazania adresu, 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, o czym mowa w art. 5 pkt 14 Kodeksu wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza także, że w przypadku gdy po zgłoszeniu listy kandydatów spełniającej warunek określony w art. 425 § 2 Kodeksu wyborczego okaże się, że zgłoszony kandydat (lub kandydaci) nie jest ujęty w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania na obszarze danej gminy (jednostki), terytorialna komisja wyborcza, działając w trybie art. 431 § 1 Kodeksu wyborczego, miała obowiązek wezwania osoby zgłaszającej listy kandydatów do usunięcia wady zgłoszenia w odniesieniu do danego kandydata (lub kandydatów) w terminie 2 dni. Wbrew twierdzeniu skarżącego nieujęcie kandydata (lub kandydatów) w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania na obszarze danej jednostki jest wadą zgłoszenia listy kandydatów. Natomiast jeżeli wada ta nie została usunięta w ustawowym terminie, niezależnie od przyczyny, terytorialna komisja wyborcza miała obowiązek odmówić rejestracji zgłoszenia w odniesieniu do danego kandydata. Z kolei w przypadku, gdy w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców nieusunięcie wady zgłoszenia powoduje, że przestaje być spełniony warunek Kodeksu wyborczego, dotyczący konieczności zachowania minimalnej liczby kandydatów (nie może być ona mniejsza niż 5 nazwisk kandydatów), terytorialna komisja wyborcza zobowiązana była odmówić rejestracji tej listy kandydatów.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że powyższe zasady, w tym termin na usunięcie wady zgłoszenia, wynikają wprost z decyzji ustawodawcy, a nie organów wyborczych. Krótkie terminy realizacji poszczególnych czynności wyborczych określonych w Kodeksie wyborczym, w tym dwudniowy termin na usunięcie wady zawiadomienia, są cechą charakterystyczną procedury wyborczej. Ma to na celu zapewnienie zgodnego z prawem wykonania wszystkich ustawowych zadań wyborczych. Przyjęcie odmiennej zasady lub interpretacji mogłoby sparaliżować proces wyborczy, z uwagi na brak możliwości wykonania kolejnej ustawowej czynności wyborczej w związku z niezakończoną wcześniejszą czynnością (np. niezakończenie procedury odwoławczo-skargowej uniemożliwiłoby ustalenie formatu i zlecenie druku kart do głosowania).

Mając powyższe na uwadze Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, że zarzuty podniesione w skardze są bezzasadne.

Państwowa Komisja Wyborcza nie ma zatem podstaw do kwestionowania ustaleń Komisarza Wyborczego w Gorzowie Wielkopolskim.

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