

POSTANOWIENIE

Dnia 13 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Marek Siwek (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego J. G.
przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego
Okręgowej Komisji Wyborczej w B. i Prokuratora Generalnego
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r.

postanawia:

wydać opinię, że protest jest niezasadny.

UZASADNIENIE

W dniu 17 października 2019 r. J. G. na podstawie art. 82 § 1 i § 3 k.wyb. wniosła protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko ważności wyboru na Senatora RP w okręgu nr (...), w związku z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego, które miało wpływ na wynik wyborów do Senatu przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. w tym okręgu wyborczym.

Wnosząca protest zarzuciła naruszenie przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego w B. Państwowej Komisji Wyborczej przepisów kodeksu wyborczego, a w szczególności art. 265a k.wyb. poprzez to, że na miejsce skreślonego z listy kandydatów na senatorów kandydata KW (...) K. M. przyjęto zgłoszenie kolejnego kandydata KW (...) – M. K., mimo iż termin na czynności te minął.

J. G. wskazała, że zgodnie z art. 265a k.wyb. zgłoszenie nowego kandydata mogłoby mieć miejsce najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów, a w zaistniałej sytuacji śmierć kandydata nastąpiła w 13. dniu przed wyborami, a więc po upływie tego terminu. Dodała, że w dniu 30 września, na 13 dni przed dniem wyborów w chwili otwarcia Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w B. i jeszcze przez kilka godzin po jej otwarciu, nie zaistniało zdarzenie skutkujące skreśleniem z listy kandydatów na senatorów śp. K. M. Doszło do niego później, już po upływie terminu 15 dni przed wyborami. Zdaniem wnoszącej protest nieuprawnione jest powoływanie się w tym przypadku na art. 9 § 2 k. wyb.

W dalszej części pisma J. G. podniosła, że pomimo opisanych przez nią okoliczności, w dniu 30 września 2019 r. niezgodnie z art. 256a k.wyb. Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w B. przyjęła zgłoszenie kandydata M. K. zgłoszonego przez Komitet wyborczy (...), którego nazwisko znalazło się w ten sposób na karcie do głosowania. Dodała, że wskazany kandydat, zgłoszony z naruszeniem kodeksu wyborczego otrzymał 111.737 głosów, co skutkowałoby przyznaniem mu mandatu Senatora RP, gdyby został zgłoszony w sposób prawidłowy. Wobec powyższego wnosząca protest zaznaczyła, że wskazane przez nią naruszenie prawa ma istotny wpływ na wynik wyborów na stanowisko Senatora RP w okręgu nr (...).

Zastępca Prokuratora Generalnego w piśmie z dnia 28 października 2019 r. wyraził pogląd, że wniesiony protest wyborczy należy uznać za bezzasadny. Podniósł, że określony w art. 265a k.wyb. termin na zgłoszenie nowego kandydata ulega przedłużeniu na mocy art. 9 § 2 k.wyb. Nadto wyjaśnił, że norma art. 265a k.wyb. w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. dopuszcza zgłoszenie kandydata na Senatora w miejsce kandydata zmarłego w przedłużonym terminie do dokonania takiej czynności. Tym samym nie doszło do naruszenia przez organ wyborczy wskazanych przepisów.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z dnia 28 października 2019 r., wyraził ocenę, że zarzut protestu jest bezzasadny. Wskazał, że art. 265a k.wyb. reguluje wyłącznie termin zgłoszenia nowego kandydata i nie odnosi się do terminu, w którym ma wystąpić przesłanka do skreślenia dotychczasowego. Ponadto, z art. 9 § 2 k.wyb. wprost wynika,

że jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w Kodeksie wyborczym przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu.

Jednocześnie Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej podniósł, że omawiana sytuacja została uregulowana w pkt VI.2 wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej 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., stanowiących załącznik do uchwały nr 85/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 r. (M.P. poz. 8312). Wskazał również, że z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1072), którą dodano art. 265a, wynika, że intencją projektodawcy było, aby komitet wyborczy mógł zgłosić nowego kandydata bez konieczności zbierania podpisów w razie śmierci zarejestrowanego kandydata na senatora, zaś w uzasadnieniu projektu w żadnej mierze nie wiązano tego uprawnienia z terminem śmierci kandydata. Nadto podniósł, iż całkowicie nietrafne są argumenty, że śmierć kandydata - aby dawała możliwość zgłoszenia nowego kandydata - winna nastąpić najpóźniej 15 dnia przed dniem wyborów.

Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w B. pismem z dnia z dnia 28 października 2019 r. wyraził stanowisko, że protest uważa za niezasadny, wskazując na argumentację zbieżną ze stanowiskiem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Nadto podniósł, że gdyby istniały wątpliwości co do wykładni regulujących tę kwestię przepisów to należy je interpretować w duchu pozwalającym społeczeństwu na możliwe najbliższe rzeczywistości wyrażenie woli poprzez wybór spośród wszystkich zgłaszających się kandydatów, bez stosowania ograniczeń, jeżeli nie są jednoznacznie sformułowane w przepisach.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest jest bezzasadny.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż błędnie wnosząca protest przyjmuje, że w myśl art. 265a k.wyb. zgłoszenie nowego kandydata na senatora może mieć miejsce najpóźniej w 15. dniu przed wyborami. Takie stanowisko najwyraźniej opiera się na założeniu o szczególnym charakterze terminu do zgłoszenia kandydata na senatora w miejsce kandydata zmarłego, tj. że termin ten ma charakter materialnoprawny, a co za tym idzie w żadnych okolicznościach nie może dojść do jego przedłużenia; konsekwencje prawne określonych zdarzeń następują *ipso iure* wraz z upływem tego terminu i żadna czynność prawna dokonana po dacie wyznaczonej tym terminem nie może na te konsekwencje wpłynąć. Miałoby to oznaczać to, że nie ma możliwości zgłoszenia nowego kandydata na senatora w miejsce kandydata zmarłego, po upływie 15. dnia przed wyborami.

Wskazane stanowisko jest jednak błędne, co wynika wprost z wykładni językowej art. 265a k.wyb. W zdaniu drugim tego przepisu mowa bowiem, że „Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów (...)”, co wyraźnie wskazuje, że określony w ten sposób termin z pewnością jest terminem na zgłoszenie kandydata na senatora w miejsce zmarłego kandydata, a więc nie jest terminem prawa materialnego. Już z tego względu za chybione należy uznać stanowisko, że art. 9 § 2 k.wyb. nie ma zastosowania do terminu z art. 265a k.wyb. Oczywiście ma zastosowanie, gdyż art. 9 § 2 k.wyb. stanowi, że jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Uwzględniając powołane zdanie drugie art. 256a k.wyb. nie ulega natomiast wątpliwości, że skoro mowa tam o zgłoszeniu nowego kandydata na senatora, to jest to właśnie czynność związana z przebiegiem procesu wyborczego, która zgodnie z treścią art. 9 § 2 k.wyb. może być w określonej sytuacji wykonana w terminie wynikającym z brzmienia tej ostatniej regulacji. Zestawienie dwóch powołanych przepisów wyraźnie zatem wskazuje, że nie ma podstaw do jednoznacznego, a zarazem wyłącznego zakwalifikowania terminu z art. 265a k.wyb. do którejkolwiek z kategorii, jakie utrwaliły się na gruncie stosowania cywilnego i karnego prawa materialnego i procesowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że termin z art. 265a k.wyb. jest terminem dla dokonania czynności

przewidzianej na gruncie prawa wyborczego, który z mocy regulacji ogólnej ulega przedłużeniu w sytuacji określonej w art. 9 § 2 k.wyb. Choć więc nie może być mowy o przywróceniu terminu z art. 265a k.wyb., co wskazuje, że ma on charakter w pewnym sensie prekluzyjny, to prekluzja, jaka wynika z jego treści nie może być postrzegana bez odniesienia do art. 9 § 2 k.wyb. W istocie więc, czynność, o której mowa w art. 265a k.wyb. może skutecznie dokonana w takim terminie, jaki w konkretnej sytuacji faktycznej, związanej z określeniem kalendarza wyborczego, można ustalić na podstawie tego przepisu, ewentualnie przy uwzględnieniu art. 9 § 2 k.wyb.

Z zestawienia dwóch powołanych regulacji wynika więc, że konkretne określenie końca terminu z art. 265a k.wyb. zależy od daty wyborów, skoro jego treść powiązana z art. 9 § 2 k.wyb. wskazuje, że gdy koniec tego terminu przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, zgłoszenie kandydata na senatora w miejsce kandydata zmarłego, może mieć miejsce pierwszego dnia roboczego po tym dniu. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią art. 4 k.wyb. wybory odbywają się w dzień wolny od pracy. Tak określona zasada czasu przeprowadzania wyborów powoduje implikacje związane z tym, że najczęściej 15. dzień przed wyborami będzie wypadał w sobotę, choć oczywiście będzie tak tylko wówczas, jeżeli wybory będą przeprowadzane w niedzielę, a nie w inny dzień ustawowo wolny od pracy. Można zatem stwierdzić, że termin z art. 265a k.wyb. upływa według jego literalnego brzmienia w 15. dniu przed wyborami jedynie wówczas, gdy wybory nie odbywają się w niedzielę. W sytuacjach, gdy przeprowadzenie ich zostało wyznaczone na niedzielę (co ma i zapewne będzie miało miejsce najczęściej), zastosowanie ma art. 9 § 2 k.wyb., przy uwzględnieniu którego termin z art. 265a k.wyb. upływa w poniedziałek.

Należy zarazem podkreślić, że z przytoczonej wcześniej treści art. 265a k.wyb. wynika zarazem, że termin określony w tym przepisie oznaczony został w istocie jako pewien moment czasowy, z upływem którego nie można już dokonać określonej czynności, a nie jako odcinek czasowy, wyznaczony przez jego początek i koniec. Początek tego okresu jest oczywiście zainicjowany śmiercią kandydata, gdyż w zdaniu pierwszym art. 265a k.wyb. następuje odesłanie do art. 222 § 2 k.wyb., gdzie jest mowa o skreśleniu kandydata, który zmarł z zarejestrowanej listy

kandydatów. Jeżeli jednak w ogóle można mówić na gruncie art. 265a k.wyb. o terminie, jako o pewnym odcinku czasowym, to trzeba stwierdzić, że wyznaczony jest on momentem decyzji okręgowej komisji wyborczej o skreśleniu kandydata z listy na skutek śmierci, jako początku oraz 15., względnie 13., przy zastosowaniu art. 9 § 2 k.wyb. (w zależności od dnia wyborów), dniem przed wyborami. Tylko takie określenie ram czasowych terminu z art. 265a k.wyb. znajduje uzasadnienie normatywne, wynikające z wykładni językowej i systemowej. Przemawia za nim również wykładnia funkcjonalna, wynikająca z jego końcowej części. Skoro bowiem ustawodawca z faktem śmierci powiązał brak obowiązku zgromadzenia odpowiedniej liczby podpisów przy zgłoszeniu nowego kandydata w miejsce zmarłego, oczywiste jest, że *ratio legis* art. 265a k.wyb. związane jest z zapewnieniem osobie, która zgłosiła kandydata na senatora, który następnie zmarł, możliwości zgłoszenia nowego kandydata z pominięciem rygorów, jakie są z tym zgłoszeniem normalnie związane. Jedynym ograniczeniem zgłoszenia jest więc termin. Wprowadzenie tego ograniczenia można natomiast łączyć wyłącznie z problemami technicznymi, które stałyby na przeszkodzie prawidłowemu przeprowadzeniu wyborów, gdyby nowy kandydat został zgłoszony później. Z tego względu ustawodawca uregulował wyłącznie kwestię terminu, do którego można zgłosić nowego kandydata na senatora, w miejsce zmarłego, w żaden sposób nie relatywizując tego terminu z chwilą śmierci dotychczasowego kandydata, choć oczywiście fakt ten umożliwia przeprowadzenie czynności przewidzianych w art. 265a k.wyb.

Zakres unormowania wyznaczony treścią art. 265a zdanie pierwsze k.wyb. trzeba więc widzieć w uwzględnieniu powyższej konkluzji. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w tej części przepisu w ogóle nie ma mowy o kwestii biegu terminu. Reguluje on jedynie tryb postępowania w sytuacji śmierci kandydata na senatora, a w konsekwencji skreślenia go z listy kandydatów, a więc obowiązki wynikające z tego faktu, jakie ciążą na komisji. Obowiązkiem komisji, związanym z faktem śmierci kandydata na senatora, a więc z faktem wynikającym z art. 222 § 2 k.wyb., jest obowiązek zawiadomienia osoby zgłaszającej kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata, przy czym nie stosuje się art. 265 § 1 k.wyb.

Przywołane zdanie pierwsze art. 265a k.wyb. w połączeniu ze zdaniem drugim tego przepisu prowadzi więc do wniosku, że śmierć kandydata na senatora pociąga za sobą określony tryb postępowania komisji, który może mieć miejsce zasadniczo w terminie wynikającym z art. 265a k.wyb., chyba że termin ten wypada w sobotę lub dzień wolny od pracy; w takiej sytuacji, stosownie do treści art. 9 § 2 k.wyb. ulega on przedłużeniu do pierwszego dnia roboczego. Czynność komisji polegająca na zawiadomieniu osoby zgłaszającej kandydata na senatora, który został skreślony z listy na skutek śmierci, o możliwości zgłoszenia nowego kandydata bez wymogów przewidzianych w art. 265 § 1 k.wyb., a tym samym samo zgłoszenie takiego kandydata wykluczone jest zatem po upływie 15. dnia przed wyborami, chyba że wypada on w sobotę lub w dzień wolny od pracy (art. 9 § 2 k.wyb.); wówczas ani zawiadomienie o możliwości zgłoszenia nowego kandydata, ani samo jego zgłoszenie nie jest możliwe po upływie pierwszego dnia roboczego. Z punktu widzenia treści przywołanych regulacji nie ma więc znaczenia fakt, kiedy zarejestrowany kandydat na senatora zmarł, chyba że śmierć nastąpiła po upływie terminu z art. 265a k.wyb., bądź z art. 265a k.wyb. w zw. z art. 9 § 2 k.wyb., jeżeli dniem wyborów jest niedziela.

W realiach sytuacji stanowiącej podstawę faktyczną wniesionego protestu, a zarazem przy uwzględnieniu powyższych uwag należy stwierdzić, że nie zaistniały negatywne przesłanki dla postępowania komisji, która po śmierci kandydata na senatora w okręgu wyborczym nr (...) - K. M., prawidłowo zawiadomiła osobę zgłaszającą go - Komitet Wyborczy (...), o możliwości zgłoszenia nowego kandydata, który został faktycznie zgłoszony. Śmierć dotychczasowego kandydata miała miejsce w dniu 30 września 2019 r., a więc w poniedziałek, czyli w pierwszy dzień roboczy, o którym mowa w art. 9 § 2 k.wyb. w zw. z art. 265a k.wyb. W tym też dniu, a więc zgodnie z przywołanymi regulacjami, doszło do zgłoszenia nowego kandydata - M. K. W konsekwencji należy uznać, iż nie miała miejsce nieprawidłowość podniesiona we wniesionym proteście, związana z naruszeniem art. 265a k.wyb. Przepis ten nie został bowiem naruszony przez Okręgową Komisję Wyborczą w B., która postąpiła prawidłowo.

Ubocznie należy wskazać, że w uwzględnieniu prawidłowo odczytanej treści art. 265a k.wyb. i art. 9 § 2 k.wyb., właściwie zostały sformułowane wytyczne

Państwowej Komisji Wyborczej, stanowiące załącznik do uchwały tego organu z 12 sierpnia 2019 r. (M.P. poz. 832), gdzie wprost wskazano, że jeżeli skreślenie kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci komisja zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 13. dniu przed dniem wyborów (art. 265a w zw. z art. 9 § 2), tj. do dnia 30 września 2019 r.; zgłoszenie nowego kandydata nie wymaga poparcia podpisami wyborców (art. 265a)".

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 242 § 1 i 2 k.w., Sąd Najwyższy orzekł jak w części dyspozytywnej postanowienia.