

POSTANOWIENIE

Dnia 5 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

w sprawie z protestu pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (...) M. M. przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w [...], Prokuratora Generalnego po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 listopada 2019 r.

wydaje opinię, że protest jest bezzasadny.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 października 2019 r. M. M., działając jako pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego (...) (dalej jako: „Wnioskodawca”), na podstawie art. 82 § 1 pkt 2 w związku z art. 82 § 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 684, dalej jako: „Kodeks wyborczy”) wniósł protest wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. przeciwko wyborowi M. K. na senatora Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu wyborczym nr (...). W proteście wyborczym zarzucił naruszenie przez Okręgową Komisję Wyborczą w [...] przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów poprzez zarejestrowanie kandydata na senatora

zgłoszonego przez Komitet Wyborczy (...), po upływie ustawowego terminu, określonego w art. 265a Kodeksu wyborczego, wskutek niewłaściwego zastosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego.

W związku z tym zarzutem pełnomocnik wyborczy Komitetu Wyborczego (...), wniósł o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyboru M. K. na senatora Rzeczypospolitej Polskiej, o stwierdzenie wygaśnięcia jego mandatu oraz o postanowienie o przeprowadzeniu wyborów ponownych w okręgu wyborczym nr (...).

Wnioskodawca podniósł w uzasadnieniu, że dnia 13 października 2019 r. przeprowadzono wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W okręgu wyborczym do Senatu nr (...) jeden ze zgłoszonych w ustawowym terminie kandydatów na senatora – K. M. zmarł dnia 30 września 2019 r., czyli w 13 dniu przed dniem wyborów. Okręgowa Komisja Wyborcza w [...], na mocy art. 265a w związku z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, zawiadomiła osobę zgłaszającą kandydata (pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (...)) o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenie to zostało dokonane w dniu 30 września 2019 r., to jest w 13 dniu przed dniem wyborów. Zdaniem wnioskodawcy, Okręgowa Komisja Wyborcza w [...] niewłaściwie zastosowała art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, a w konsekwencji naruszyła art. 265a Kodeksu wyborczego, dokonując zarejestrowania kandydata na senatora - M. K. po upływie ustawowego terminu, co miało istotny wpływ na wynik wyborów i uzasadnia protest wyborczy.

Pismem z dnia 28 października 2019 r., Państwowa Komisja Wyborcza, wyraziła ocenę, że zarzut protestu jest bezzasadny. Wskazała, że art. 265a Kodeksu wyborczego 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 Kodeksu wyborczego 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.

Państwowa Komisja Wyborcza podniosła jednocześnie, 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). Podniesiono także, że z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., 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, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, iż całkowicie nietrafne są argumenty, że śmierć kandydata - aby dawała możliwość zgłoszenia nowego kandydata - winna nastąpić najpóźniej 15 dnia przed dniem wyborów.

Pismem z dnia 28 października 2019 r. Okręgowa Komisja Wyborcza w [...]. wyraziła stanowisko, że protest uważa za niezasadny, wskazując na argumentację zbieżną ze stanowiskiem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Nadto Okręgowa Komisja Wyborcza podniosła, 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.

Odpis rzeczowego protestu pełnomocnika wyborczego został prawidłowo doręczony Prokuratorowi Generalnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu przysługuje na zasadach określonych w ustawie. Zasady wnoszenia protestów wyborczych określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 82 ust. 5 Kodeksu wyborczego prawo wniesienia protestu przysługuje pełnomocnikowi

wyborczemu. Rozpoznawany protest został złożony w terminie i przez ustawowo uprawniony podmiot.

Na podstawie art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu:

1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, lub

2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W świetle art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego, określającego warunki formalne protestu, osoba wnosząca go, powinna sformułować zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Protest złożony przez Wnioskodawcę obejmuje jeden zarzut - naruszenie art. 265a w związku z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Zdaniem wnoszącego protest, istota podnoszonego naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego sprowadza się do błędnej interpretacji przez Okręgową Komisję Wyborczą terminu, w którym możliwe jest zgłoszenie nowego kandydata w miejsce zmarłego kandydata na senatora, co skutkowało błędnym zastosowaniem ww. przepisów poprzez rejestrację nowego kandydata w miejsce kandydata zmarłego.

Z art. 265a Kodeksu wyborczego wynika, że jeśli skreślenie z zarejestrowanej listy kandydatów na senatora (art. 222 § 1 tej ustawy stosowany odpowiednio, zgodnie z art. 258 Kodeksu wyborczego, do kandydatów na senatora), nastąpiło wskutek jego śmierci, okręgowa komisja wyborcza zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów i w takim przypadku brak jest konieczności uzyskania odpowiedniego poparcia podpisami wyborców.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że przepis art. 265a Kodeksu wyborczego reguluje zgłoszenie nowego kandydata, a jego jedynym celem jest uporządkowanie czynności wynikających z kalendarza wyborczego. Wprowadzenie przez ustawodawcę terminu na zgłoszenie kandydata, w przypadku gdy skreślenie

nazwiska kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci, wynika z konieczności wykonania innych czynności wyborczych, przede wszystkim rozplakatowania obwieszczenia okręgowej komisji wyborczej o zarejestrowanych listach kandydatów na posłów i zarejestrowanych kandydatach na senatorów najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów (art. 221 § 2 Kodeksu wyborczego), a także z konieczności przygotowania i przekazania wyborcom pakietów wyborczych zawierających wydrukowane już karty do głosowania, nie później niż 7 dni przed dniem wyborów (art. 53e § 1 Kodeksu wyborczego).

Z kolei art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że jeżeli termin wykonania czynności określonej w Kodeksie wyborczym przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu.

Piętnasty dzień przed dniem wyborów przypadał na 28 września 2019 r. (sobota). Dlatego też, zgodnie z powołanym przepisem, termin zgłoszenia nowego kandydata upływał dnia 30 września 2019 r. (poniedziałek). Termin ten dotyczył wszystkich komitetów wyborczych, a przedmiotowa sytuacja została uregulowana wcześniej, niż podnoszony w proteście problem, a mianowicie uchwałą 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. (M.P.2019.832). W powołanej uchwale Państwowa Komisja Wyborcza wskazała *expressis verbis*: „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 związku z art. 9 § 2), tj. do dnia 30 września 2019 r.; zgłoszenie nowego kandydata nie wymaga poparcia podpisami wyborców (art. 265a)” (por. pkt VI 2. zd. 2 w/w uchwały). Z oczywistych względów wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą determinować wykładni przepisu ustawy (treścią aktu niższego rzędu nie można wyklądać treści aktu wyższego rzędu), natomiast wskazują one wyraźnie, że interpretacja analizowanego art. 265a Kodeksu wyborczego była oczywista dla uczestników procesu wyborczego na długo przed

zaistniałą faktycznie sytuacją związaną ze zgonem kandydującego do Senatu posła na Sejm VIII kadencji K. M. i nie została ona wykreowana w związku z wniesionym protestem wyborczym.

Odmienne od powyższych twierdzeń jest interpretacja art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, przedstawiona przez wnoszącego protest. Wskazuje on, że „początkiem” biegu terminu, o którym mowa w art. 265a Kodeksu wyborczego jest śmierć dotychczasowego kandydata. Termin ten zdaniem wnoszącego protest może zostać przedłużony zgodnie z przepisami art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, o ile został „otwarty” - tzn. w terminie określonym w art. 265a Kodeksu wyborczego nastąpiło zdarzenie wywołujące jego bieg.

Sąd zauważa, że interpretacja wnoszącego protest nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, sprzeczna jest bowiem z literalną wykładnią art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że Kodeks wyborczy zawiera szczególną regułę ustalania zachowania terminu do dokonania określonych czynności przewidzianych prawem wyborczym.

Wbrew twierdzeniu pełnomocnika wyborczego, dla prawidłowego zastosowania art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego nie jest niezbędne „otwarcie” terminu według ścisłego wskazania art. 265a Kodeksu wyborczego, które to „otwarcie” wywołane zostaje przez zgon kandydata na senatora najpóźniej w 15 dniu poprzedzającym wybory. Gdyby takie było założenie ustawodawcy, przepis zostałby skonstruowany w sposób wiążący termin dokonania czynności zgłoszenia nowego kandydata z przypadającą uprzednio datą śmierci kandydata na senatora (tj. pod warunkiem, że śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15 dniu przed wyborami). Tymczasem przepis art. 265a zd. 2 Kodeksu wyborczego mówi jedynie o zgłoszeniu, które powinno być dokonane najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów, a jeśli dzień ten przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Śmierć kandydata na senatora w terminie wskazanym w art. 265a Kodeksu wyborczego nie została w tym przepisie sprecyzowana jako warunek ewentualnego zastosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Wręcz przeciwnie – w przepisie tym nie określa się odrębnie terminu zgonu kandydata i terminu zgłoszenia nowego kandydata. Oznacza to, że z prawidłowym zastosowaniem tego przepisu mamy do czynienia również w sytuacji,

gdy kandydat umiera najpóźniej w 13 dniu przed wyborami i dochodzi do rejestracji nowego kandydata w tym samym dniu. Podkreślić należy, że w razie śmierci któregośkolwiek kandydata na senatora w okresie pomiędzy rejestracją listy a dopuszczalnym momentem zgłoszenia nowego kandydata, w tych konkretnych wyborach, w odniesieniu do tego konkretnego kalendarza wyborczego, termin na zgłoszenie nowych kandydatów upływał w dniu 13 września 2019 r. Na marginesie należy zauważyć, że ujęcie 15 dni przewidziane m.in. w art. 265a Kodeksu wyborczego jest mało fortunne - oznacza bowiem praktycznie w przypadku każdych wyborów, w związku z zarządzaniem przez Prezydenta RP zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji RP terminu wyborów na niedzielę (za teoretycznym jedynie wyjątkiem, gdy Prezydent wyznaczyłby wybory na inny dzień nie będący niedzielą a będący świętem ustawowo wolnym od pracy) konieczność zastosowania artykułu 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Innymi słowy, 15 dni wskazane w art. 265a Kodeksu wyborczego obecnie wręcz z definicji w przypadku każdej regulowanej tym przepisem sytuacji wyborczej ulega zmianie (przedłużeniu uprawnienia do rejestracji) do 13 dnia przed wyborami. Zawsze bowiem 15 dzień wypada w sobotę, a więc na dzień powodujący przesunięcie terminu na pierwszy, kolejny dzień roboczy. Wspomniane, wprowadzające niepotrzebny dysonans, ujęcie terminu jako 15 dniowego stanowi pozostałość po okresie, kiedy przypadająca w ten dzień zawsze sobota – jako dzień roboczy – nie wpływała na przedłużenie terminu (por. przykładowo art. 153 ust. 2 w zw. z art. 233 ust. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2001 r., nr 46, poz. 499). Stąd też należałoby *de lege ferenda* postulować zmianę w tym zakresie, polegającą wprost na zmianie terminu z 15 do 13 dni (analogiczny problem dotyczy art. 483 § 2, 346 § 2 i 222 §2 Kodeksu wyborczego, nie dotyczy zaś tych przepisów, które przewidują 10 dniowe terminy na uzupełnienie składu list - zob. art. 465, 436 § 2 i 2a Kodeksu wyborczego). Postulat ten nie zmienia przy tym zasadniczo czytelnego rozumienia pojęcia przedłużenia terminu, o którym mowa w art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego.

Powyższą interpretację literalną wspiera również przytoczone przez Państwową Komisję Wyborczą stanowisko ustawodawcy (projektodawcy) zawarte

w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072), którą wprowadzono zmiany polegające na dodaniu art. 265a do Kodeksu wyborczego.

Zastosowanie interpretacji literalnej nie prowadzi do wyników dwuznacznych czy niezrozumiałych, bezzasadne jest więc sięganie do sprzecznych z nią innych środków interpretacyjnych, co czyni wnoszący protest.

Nadto, Sąd zwraca uwagę na fakt, że termin określony w artykule 265a Kodeksu wyborczego zarówno w swoim teoretycznym wymiarze podstawowym (do 15 dnia przed wyborami), jak też w wymiarze rzeczywistym (wobec jego przedłużenia wskutek zastosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego do 13 dnia przed wyborami) rozumiany jest jako moment, do którego musi nastąpić zdarzenie w postaci rejestracji kandydata. Warunkiem rejestracji jest zgłoszenie dotychczasowego kandydata i złożenie wniosku we wskazanym terminie. Zgłoszenie dotychczasowego kandydata może nastąpić w tym samym dniu, w którym zgłoszony zostaje nowy kandydat, istotne jest jedynie, by nastąpiło to najpóźniej w 13 dniu poprzedzającym wybory. Analizowany termin nie jest w rozumieniu Kodeksu wyborczego postrzegany jako odcinek czasu, którego bieg otwierałoby zdarzenie faktyczne. Nie znajdują tym samym w stosunku do terminu określonego w art. 265a Kodeksu wyborczego zastosowania ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu wobec istnienia reguł szczególnych wynikających z cytowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

Takie autonomiczne rozumienie terminu i jego przedłużenia wynikającego z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego utrwalone jest w praktyce wyborczej. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby w prostej drodze do kwestionowania szeregu innych czynności wyborczych podejmowanych przez komitety wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza w swojej odpowiedzi na protest wskazuje, że przyjęcie logiki interpretacyjnej prezentowanej przez pełnomocnika wyborczego prowadziłoby do zabronienia komitetom wyborczym wyborców zbierania podpisów poparcia dla ich utworzenia w ostatnią niedzielę i poniedziałek po upływie sobotniego terminu, o którym mowa w art. 204 § 6 Kodeksu wyborczego oraz odmowy przyjęcia zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców, jeżeli zbierał on podpisy w dniach przedłużenia terminu zgodnie z art. 9 § 2

Kodeksu wyborczego, nawet jeśli nie upłynęła godzina przyjmowania zawiadomień. Analogicznie, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, należałoby w razie przyjęcia takiej interpretacji postąpić w przypadku podpisania oświadczenia o utworzeniu komitetu wyborczego lub oświadczenia o przyjęciu pełnomocnictwa przez pełnomocnika wyborczego lub finansowego. Dotychczasowa interpretacja art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego wyklucza przy tym powyższy sposób interpretacji wskazywany w proteście.

In fine należy zauważyć swoisty paradoks, który wiązałby się z zastosowaniem analizowanych przepisów Kodeksu wyborczego przyjmując interpretację wskazaną przez wnoszącego protest – idąc jego tokiem rozumowania, jeżeli kandydat zmarłby w piątek poprzedzający 15 dzień przed datą wyborów, to nowego kandydata można by zarejestrować w poniedziałek 13 dnia przed wyborami, jednakże jeśli inny kandydat zmarłby w niedzielę, to już nie można by jego rejestracji dokonać w poniedziałek. Na tym przykładzie ewidentnie widać, iż z punktu widzenia celu przepisu (czas na dokonanie czynności przez organy wyborcze) byłoby to rozwiązanie całkowicie niezrozumiałe.

Analizując przedmiotową sprawę pod względem faktycznym i prawnym należy również pamiętać, że podstawowym i nadrzędnym celem wprowadzenia do Kodeksu wyborczego przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów w wyborach było umożliwienie organom sprawnego zorganizowania wyborów a wyborcom poznania kandydatów. Kalendarz wyborczy jest jednym z elementów aktu zarządzania wyborów, w którym organ zarządzający wybory określa dni, w których upływają terminy wykonania najważniejszych czynności wyborczych przewidzianych w ustawie wyborczej. Stosowanie wynikającego z Kodeksu wyborczego wyjątkowego w stosunku do obowiązującego w procedurze cywilnej sposobu liczenia terminów, uwzględniającego realia życiowe, należy traktować jako gwarancję korzystania z praw wyborczych. Priorytetem jest przy tym służebna rola prawa względem wyborców, którzy – dla pełnej realizacji swojego prawa określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP - powinni w jak największym stopniu mieć zapewnioną możliwość wyrażania swojej woli poprzez wybór spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów. W analizowanym przypadku śmierci kandydata w ostatnim dniu umożliwiającym zamienne zgłoszenie nowego

kandydata, literalna interpretacja art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego połączona z autonomicznym postrzeganiem pojęcia terminu zastosowanego w ww. przepisach ustawy w pełni realizuje powyższe cele.

Wszystko to prowadzi do konkluzji, że kandydatura M. K. na senatora została zarejestrowana w przewidzianym prawem terminie.

Z tych względów, na podstawie art. 242 § 1 i § 2 w związku z art. 258 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.