

POSTANOWIENIE

Dnia 6 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (...)

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale:

- 1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej
- 2) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w [...].
- 3) Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 listopada 2019 r.

postanawia:

wydać opinię, że protest jest bezzasadny.

UZASADNIENIE

G. W. (dalej: wnoszący protest), działając jako pełnomocnik wyborczy Koalicyjnego Komitetu Wyborczego (...) (dalej: KKW (...)), 22 października 2019 r. wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu, które zostały przeprowadzone 13 października 2019 r. w okręgu nr [...] oraz przeciwko wyborowi M. K. na senatora z tego okręgu.

Protest w głównej mierze opiera się na zarzucie niewłaściwego obliczenia przez Okręgową Komisję Wyborczą (dalej: OKW) w [...]. terminów na podjęcie

czynności wyborczych w związku ze śmiercią K. M. (kandydata na senatora z okręgu nr [...]), która miała miejsce 30 września 2019 r. Wnoszący protest sformułował zarzuty naruszenia następujących przepisów Kodeksu wyborczego (dalej: k.wyb.):

1. art. 265a *in principio* w zw. z art. 222 § 1-2 i art. 9 § 2 k.wyb. poprzez zawiadomienie przez OKW w [...], w 13. dniu przed dniem wyborów (tj. 30 września 2019 r.), pełnomocnika Komitetu Wyborczego (...) (dalej: KW (...)) o możliwości zgłoszenia nowego kandydata na senatora z uwagi na skreślenie kandydata K. M.;
2. art. 265a *in fine* w zw. z art. 222 § 1-2 i art. 9 § 2 k.wyb. poprzez przyjęcie przez OKW w [...] zgłoszenia, od pełnomocnika KW (...), kandydata na senatora M. K., a następnie zarejestrowanie go jako kandydata w 13. dniu przed dniem wyborów (tj. 30 września 2019 r.);
3. art. 266 w zw. z art. 267 k.wyb. poprzez zarządzenie przez OKW w [...] wydrukowania kart do głosowania, na których umieszczono nazwisko M. K. i przekazanie takich kart obwodowym komisjom wyborczym w sytuacji, gdy M. K. nie został prawidłowo zarejestrowany jako kandydat na senatora w tym okręgu.

Zdaniem wnoszącego protest, w wyniku wykładni art. 265a k.wyb. należy przyjąć, że w sytuacji, gdy kandydat na senatora zmarł w okresie krótszym niż 15 dni przed dniem wyborów, OKW co prawda jest zobowiązana do wydania uchwały o skreśleniu jego nazwiska, jednak nie ma uprawnienia do zawiadomienia osoby zgłaszającej kandydata o możliwości zgłoszenia nowego. Nawet gdyby doszło do takiego zawiadomienia, osoba zgłaszająca kandydata nie może zgłosić nowego z uwagi na upływ terminu określonego we wspomnianym przepisie k.wyb.

Według wnoszącego protest nie ma w tym przypadku znaczenia art. 9 § 2 k.wyb., gdyż w razie śmierci kandydata w okresie krótszym niż 15 dni przed dniem wyborów, termin na zawiadomienie osoby zgłaszającej kandydata i na zgłoszenie nowego nie mógł rozpocząć biegu. Możliwość zastosowania art. 9 § 2 k.wyb. mogłaby mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdyby śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów.

Wnoszący protest podniósł, że wymienione naruszenia k.wyb. miały wpływ na wynik wyborów, ponieważ w ich wyniku umożliwiono wyborcom oddanie głosu na osobę nie będącą skutecznie zgłoszonym kandydatem, a ostatecznie kandydat ten został wybrany na senatora.

II.

Spośród uczestników postępowania w sprawie stanowiska przedstawili Przewodniczący OKW w [...]. oraz Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW).

W piśmie z 28 października 2019 r. Przewodniczący OKW w [...]. wskazał, że wniesiony protest jest niezasadny i podniósł, że art. 265a k.wyb. reguluje wyłącznie termin zgłoszenia nowego kandydata, natomiast k.wyb. w żadnym miejscu nie odnosi się do terminu, w którym ma wystąpić przesłanka do skreślenia dotychczasowego kandydata.

Ponadto Przewodniczący OKW powołał się na treść pkt VI.2 wytycznych PKW 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 zrzędzonych na dzień 13 października 2019 r., stanowiących załącznik do uchwały PKW nr 85/2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r. (M.P. 2019 poz. 832), który stanowi, 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 związku z art. 9 § 2), tj. do dnia 30 września 2019 r.; zgłoszenie nowego kandydata nie wymaga poparcia podpisami wyborców (art. 265a)”.

Przewodniczący OKW podkreślił, że celem wprowadzenia do k.wyb. przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów jest umożliwienie organom wyborczym sprawnego zorganizowania wyborów, a wyborcom poznania kandydatów. W związku z powyższym, w razie zaistnienia wątpliwości co do wykładni regulujących tę kwestię przepisów, należy je interpretować w sposób pozwalający społeczeństwu na możliwie najbliższe rzeczywistości wyrażenie woli poprzez wybór spośród wszystkich zgłaszających się

kandydatów, bez stosowania ograniczeń, jeżeli nie są one jednoznacznie sformułowane w przepisach.

W piśmie z 28 października 2019 r. Przewodniczący PKW wyraził opinię, że zarzut protestu jest bezzasadny. W zakresie treści art. 265a k.wyb. oraz pkt VI.2 wskazanych wyżej Wytocznych PKW przedstawił stanowisko zbieżne z przytoczonym stanowiskiem Przewodniczącego OKW w [...].

Ponadto Przewodniczący PKW wskazał, że z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, którą dodano art. 265a k.wyb., wynika, że intencją projektodawcy było, aby w przypadku śmierci zarejestrowanego już kandydata na senatora, komitet wyborczy mógł zgłosić nowego kandydata bez konieczności zbierania podpisów. W uzasadnieniu projektu nie wiązano uprawnienia do zgłoszenia nowego kandydata z terminem śmierci dotychczasowego kandydata. Zdaniem Przewodniczącego PKW przyjęcie takiej interpretacji art. 265a k.wyb., że zgłoszenie nowego kandydata byłoby możliwe w 13. dniu przed wyborami (w zw. z zastosowaniem art. 9 § 2 k.wyb.) tylko pod warunkiem śmierci dotychczasowego kandydata najpóźniej w 15. dniu przed wyborami, byłoby wbrew intencji ustawodawcy.

Przewodniczący PKW zwrócił też uwagę na to, że w przypadku okręgu wyborczego, w którym dwóch kandydatów zmarłoby, z tym, że jeden na więcej niż 14 dni przed wyborami, a drugi na 13 dni przed wyborami, przyjęcie interpretacji przedstawionej w proteście oznaczałoby, że komitet, który zgłosił pierwszego kandydata miałby możliwość zgłoszenia nowego w 13. dniu przed wyborami, a drugi nie mógłby skorzystać z tego uprawnienia. Byłoby to nierówne traktowanie w takiej samej sytuacji. Przy tym w okręgu wyborczym nr [...] w wyborach do Senatu OKW w [...]. 24 września 2019 r. skreśliła zarejestrowanego kandydata zgłoszonego przez Komitet Wyborczy Samoobrona i zawiadomiła pełnomocnika wyborczego tego komitetu o możliwości zgłoszenia nowego kandydata w terminie do 30 września 2019r.

W opinii Przewodniczącego PKW analizowane ograniczenie terminu na zgłoszenie kandydata do 13. dnia przed dniem wyborów wynika jedynie z konieczności wykonania innych czynności wyborczych, w tym przede wszystkim

rozplakatowania obwieszczenia OKW o zarejestrowanych listach kandydatów – najpóźniej w 10. dniu przed dniem wyborów (art. 221 § 2 k.wyb.), a także z konieczności przygotowania i przekazania wyborcom pakietów wyborczych zawierających karty do głosowania – nie później niż na 7. dni przed dniem wyborów (art. 53e § 1 k.wyb.).

Według Przewodniczącego PKW, gdyby przyjąć interpretację wnoszącego protest, to należałoby – wbrew dotychczasowej praktyce – zabronić komitetom wyborczym wyborców zbierania podpisów poparcia dla ich utworzenia w ostatnią niedzielę i poniedziałek (tj. po upływie terminu, o którym mowa w art. 204 § 6 k.wyb.) oraz odmówić przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców, który w taki sposób zbierał podpisy.

Prokurator Generalny, któremu prawidłowo doręczono protest nie przedstawił swojego stanowiska w sprawie.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub z powodu naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wskazał na konieczność szerokiej interpretacji pojęcia „przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów”. Z pewnością „dotyczą” głosowania przepisy, które wprost odnoszą się do głosowania, jako określonej czynności procesu wyborczego. Jednak „dotyczyć” – zgodnie z sensem językowym – znaczy to samo co „odnosić się do czegoś” albo „mieć z czymś związek”. Wobec tego do głosowania odnoszą się (i na pewno mają związek z głosowaniem) także przepisy k.wyb. określające np. prawa wyborcze, obwody głosowania, czy przepisy

regulujące zgłaszanie kandydatów na posłów. Sąd Najwyższy wskazał, że od prawidłowego zastosowania procedury zgłaszania kandydatów zależy lub może zależeć realizacja przepisów określających prawo wybierania skonkretyzowane ostatecznie w kartach do głosowania, będących bezpośrednim środkiem głosowania (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 listopada 2011 r., III SW 85/11; także uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2012 r., III SW 4/12).

Kierując się tym sposobem interpretacji art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., należy stwierdzić, że zarzuty sformułowane w rozpoznawanym proteście mieszczą się w zakresie podstaw protestu wyborczego wskazanych w ww. przepisie.

Zarzuty protestu koncentrują się wokół art. 265a k.wyb., według którego, jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 222 § 1 k.wyb. skreślenie nazwiska kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci, komisja zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów. W takim przypadku przepisu art. 265 § 1 k.wyb. nie stosuje się. Należy wskazać, że przepis ten – jeśli chodzi o termin – reguluje jedynie kwestię zgłoszenia nowego kandydata w razie śmierci dotychczasowego. Przyjąć należy, że jego *ratio* jest uporządkowanie czynności wynikających z kalendarza wyborczego, które przedstawiła w swoim stanowisku PKW.

Dokonując oceny prawnej podniesionych zarzutów nie można nie odnieść się do przepisów wstępnych (części ogólnej) k.wyb., a nade wszystko do art. 9 § 2 k.wyb. Stanowi on, że jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w k.wyb. przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. W niniejszej sprawie 15. dzień przed dniem wyborów przypadał 28 września 2019 r. (sobota). Dlatego też, zgodnie z ww. przepisem, termin zgłoszenia nowego kandydata upływał 30 września 2019 r. (poniedziałek) i dotyczył wszystkich komitetów wyborczych, wszystkich osób zgłaszających.

Zdaniem Sądu Najwyższego interpretacja wnoszącego protest nie znajduje uzasadnienia w przytoczonych przepisach prawa. Dla prawidłowego zastosowania art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. nie jest bowiem niezbędne „otwarcie” terminu

przez zgon kandydata na senatora najpóźniej w 15. dniu poprzedzającym wybory. Gdyby takie było założenie ustawodawcy, analizowany przepis zostałby skonstruowany tak, aby termin dokonania czynności zgłoszenia nowego kandydata związany został z przypadającą uprzednio datą śmierci kandydata na senatora (tj. pod warunkiem, że śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15. dniu przed wyborami). Tymczasem w przepisie art. 265a zd. 2 k.wyb. mowa jest jedynie o zgłoszeniu, które powinno być dokonane najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów, natomiast na podstawie art. 9 § 2 k.wyb. 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 k.wyb. nie została sprecyzowana jako warunek ewentualnego zastosowania art. 9 § 2 k.wyb. Nie określono odrębnie terminu zgonu kandydata i terminu zgłoszenia nowego kandydata. Oznacza to, że z prawidłowym zastosowaniem ww. 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.

Termin określony w art. 265a k.wyb. zarówno w wymiarze podstawowym (do 15. dnia przed wyborami), jak też w wymiarze zmodyfikowanym zastosowaniem art. 9 § 2 k.wyb., rozumiany jest jako moment, do którego musi nastąpić zdarzenie w postaci rejestracji kandydata. Warunkiem rejestracji jest zgon dotychczasowego kandydata i złożenie wniosku we wskazanym terminie. Zgon 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 k.wyb. odcinkiem czasu, którego bieg otwierałoby zdarzenie faktyczne. Wobec istnienia reguł szczególnych – wynikających z przytoczonych przepisów k.wyb. – do terminu określonego w art. 265a k.wyb. nie znajdują zastosowania ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu. Jak wskazał w swoim stanowisku Przewodniczący PKW, takie autonomiczne rozumienie terminu i jego przedłużenia wynikającego z art. 9 § 2 k.wyb. utrwalone jest w praktyce wyborczej.

Należy podkreślić, że rezultatów przedstawionej interpretacji literalnej art. 256a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. nie zmieniają rezultaty wykładni systemowej, a

przede wszystkim celowościowej. Podstawowym i nadrzędnym celem wprowadzenia do k.wyb. przepisów regulujących terminy dokonywania zgłoszeń kandydatów w wyborach było umożliwienie organom sprawnego zorganizowania wyborów, a wyborcom poznania kandydatów. Wyborcy w jak największym stopniu powinni mieć zapewnioną możliwość wyrażania swojej woli poprzez wybór spośród zgłoszonych kandydatów. W analizowanym przypadku śmierci kandydata w ostatnim dniu umożliwiającym zamienne zgłoszenie nowego kandydata, przedstawione rozumienie art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. w pełni realizuje wskazane cele. Nie utrudnia też organom sprawnego przeprowadzenia wyborów. Wykładnia wskazanych przepisów k.wyb. winna prowadzić do rekonstrukcji normy, której treść uwzględnia regulację art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także charakter prawa wyborczego i wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady ustrojowe.

W świetle powyższego, na podstawie art. 242 § 1 i § 2 w zw. z art. 258 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.