

POSTANOWIENIE

Dnia 6 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

SSN Adam Redzik

w sprawie z protestu wyborczego J. W.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w B., 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 wyborczy jest bezzasadny.

UZASADNIENIE

J. W. wniósł protest przeciwko ważności wyboru na Senatora RP w okręgu nr (...) (obejmującym obszary powiatów: (...) oraz miast na prawach powiatu: Ł. i S.) w związku z naruszeniem art. 265a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2018, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.), które miało wpływ na wynik wyborów do Senatu przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r. w tym okręgu wyborczym.

W uzasadnieniu wnoszący protest podniósł, że podczas wyborów doszło do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, w szczególności art. 265a, przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego w B. Państwowej Komisji Wyborczej, w związku z tym, że na miejsce skreślonego z listy kandydatów na

senatorów kandydata KW (...) K. M. przyjęto zgłoszenie kolejnego kandydata KW (...) M. K., mimo iż termin na te czynności minął. Zgodnie z art. 265a. zgłoszenie nowego kandydata byłoby możliwe najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów. W tym przypadku śmierć kandydata nastąpiła 30 września – 13 dni przed dniem wyborów, a więc po upływie tego terminu. Zgodnie z art. 9 § 2 k.wyb. 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. Zdaniem wnoszącego protest ww. przepis nie odnosi się do zdarzeń, które mogą nastąpić, lecz do zdarzeń, które już nastąpiły. Delegatury KBW w poniedziałek 30 września były otwarte od godziny 8.15. Zdarzenie miało miejsce około godziny 12.00. Wobec czego nie było uzasadnienia do zastosowania artykułu 9 k.wyb., gdyż artykuł ten odnosi się do zdarzenia zaszłego. Nie ma w nim mowy o oczekiwaniu na zdarzenie. Tym samym Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w B. naruszyła Kodeks wyborczy przyjmując zgłoszenie kandydata K. M. zgłoszonego przez Komitet Wyborczy (...) i umieszczając jego nazwisko na karcie do głosowania. Kandydat ten uzyskał największą liczbę głosów w okręgu i znalazł się wśród wyłonionych w wyborach Senatorów, zatem naruszenie prawa miało w tej sytuacji wpływ na wynik wyborów na Senatora RP. Zgodnie z Kodeksem wyborczym w okręgu nr (...) powinno startować tylko dwóch kandydatów.

Do protestu dołączono opinię dr hab. A. R., która w artykule opublikowanym na portalu [...]pl stwierdziła, że „W odniesieniu do zgłoszenia pana M. K., termin na jego zgłoszenie w 15 dniu przed dniem wyborów nie biegł, mówiąc inaczej: nie był „otwarty”, bo nie wystąpiło jeszcze zdarzenie go wywołujące. Tym samym nie można ustalać na podstawie art. 9 Kodeksu wyborczego końca terminu, który wcale nie biegnie, którego w przestrzeni prawnej jeszcze nie ma. Podsumowując możliwie najprostszymi słowami: w sobotę 28 ani w niedzielę 29 września nie biegł żaden termin na zgłaszanie kandydata do Senatu w okręgu 59, nie było więc czego przedłużać na podstawie art. 9 Kodeksu wyborczego, dlatego stosowanie tego przepisu w tym przypadku jest błędem.

W odpowiedzi na powyższy protest Państwowa Komisja Wyborcza, stwierdziła, że w jej ocenie protest jest bezzasadny. Artykuł 265a k.wyb. reguluje wyłącznie termin zgłoszenia nowego kandydata i nie odnosi się do terminu,

w którym ma wystąpić przesłanka do skreślenia dotychczasowego kandydata, który z przyczyn wskazanych w ustawie został skreślony z listy kandydatów. 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.

Państwowa Komisja Wyborcza podniosła jednocześnie, że omawiana sytuacja została także 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. 2014, poz. 1072), którą dodano art. 265a, wynika, że intencją projektodawcy było, aby komitet wyborczy w razie śmierci zarejestrowanego kandydata na senatora mógł zgłosić nowego kandydata bez konieczności zbierania podpisów, zaś w uzasadnieniu projektu w żadnej mierze nie wiązano tego uprawnienia z terminem śmierci kandydata. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej argumenty, że śmierć kandydata – aby dawała możliwość zgłoszenia nowego kandydata – winna nastąpić najpóźniej 15. dnia przed dniem wyborów są całkowicie nietrafne.

Okręgowa Komisja Wyborcza w B., wskazując na argumentację zbieżną ze stanowiskiem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej wyraziła stanowisko, że protest uważa za niezasadny. Nadto OKW podniosła, że gdyby istniały wątpliwości co do wykładni przepisów regulujących tę kwestię, 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 protestu został prawidłowo doręczony Prokuratorowi Generalnemu, który nie wyraził opinii w sprawie.

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 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 684 ze zm.).

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., 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 osoba wnosząca protest 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 k.wyb. Istota podnoszonego przez wnoszącego protest 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 zdaniem wnoszącego protest skutkowało błędnym zastosowaniem ww. przepisów poprzez rejestrację nowego kandydata w miejsce kandydata zmarłego.

Zgodnie z art. 265a Kodeksu wyborczego, jeżeli 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.

Przepis art. 265a Kodeksu wyborczego ma charakter prekluzyjny i reguluje termin zgłoszenia nowego kandydata, porządkując w ten sposób czynności wynikające z kalendarza wyborczego. Przepis ten wprowadza ograniczenie terminu na zgłoszenie kandydata, w przypadku gdy skreślenie nazwiska kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci. Powyższe 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 k.wyb.). Z kolei art. 9 § 2 k.wyb. 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, wyznaczonym na 13 października 2019 r., przypadał na 28 września 2019 r. (sobota). Zatem zgodnie z ww. przepisem, termin zgłoszenia nowego kandydata upływał dnia 30 września 2019 r. (poniedziałek). Termin ten dotyczył wszystkich komitetów wyborczych, a przedmiotowa sytuacja została uregulowana także 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, poz. 832), gdzie Państwowa Komisja Wyborcza w pkt VI.2 zd. 2 wskazała *expressis verbis*, 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)”. 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 zaistnieniem faktycznie sytuacji związanej 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 interpretacja art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. przedstawiona przez wnoszącego protest, opiera się na założeniu, że na bieg terminu, o którym mowa w art. 265a k.wyb. decydujący wpływ ma śmierć dotychczasowego kandydata. Termin ten może zostać przedłużony zgodnie z przepisami art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego jedynie wtedy, gdy został on „otwarty” w terminie określonym w art. 265a k.wyb., tzn. gdy w określonym w tym przepisie przedziale czasowym nastąpiło zdarzenie wywołujące jego bieg, czyli śmierć dotychczasowego kandydata.

Sąd Najwyższy uznał, że podniesiona przez wnoszącego protest i opisana powyższej interpretacja terminu określonego w art. 265a k.wyb. nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, jest bowiem sprzeczna z literalną wykładnią art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Podkreślić należy, że Kodeks wyborczy zawiera szczególną regułę ustalania zachowania terminu do dokonania określonych czynności przewidzianych prawem wyborczym, która nie wymaga „otwarcia” terminu, które miałyby być wywołane 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 k.wyb. 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. W przepisie tym nie określa się odrębnie terminu zgonu kandydata i terminu zgłoszenia nowego kandydata. Z prawidłowym zastosowaniem tego przepisu mamy zatem do czynienia również w sytuacji, gdy kandydat umiera najpóźniej w 13 dniu przed wyborami i dochodzi do rejestracji nowego kandydata w tym samym dniu.

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. 2001, nr 46, poz. 499).

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. 2014, 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 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 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. Pełna realizacja prawa określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP powinna polegać na umożliwieniu wyborcy wyrażania swojej woli w jak największym stopniu, to jest 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.