

POSTANOWIENIE

Dnia 13 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego E. Ł.
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 13 listopada 2019 r.

postanawia:

wydać opinię, że protest jest bezzasadny.

UZASADNIENIE

E. Ł. wniosła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu RP w okręgu nr (...) oraz wyborowi M. K. na senatora z tego okręgu. Wnosząca protest wskazała na naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 poz. 684, ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy) mające polegać na zawiadomieniu przez Okręgową Komisję Wyborczą w [...]. (dalej: OKW) pełnomocnika Komitetu Wyborczego (...) (dalej: KW (...)) o możliwości zgłoszenia nowego kandydata na senatora z uwagi na skreślenie z zarejestrowanej listy kandydata, który zmarł. Zarówno zawiadomienie o tej okoliczności, jak i przyjęcie przez OKW zgłoszenia nowego kandydata, a następnie jego zarejestrowanie, nastąpiło w dniu 30 września 2019 r., czyli w 13 dniu przed

dniem wyborów. W ocenie wnoszącej protest okoliczność ta stanowi naruszenie art. 265a w zw. z art. 222 § 1-2 i art. 9 ust. 2 Kodeksu wyborczego. Z przepisów tych wynika bowiem, że zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów.

Osobny zarzut sformułowany w proteście E. Ł. dotyczył dopuszczenia się przestępstwa o którym mowa w art. 248 pkt 1 Kodeksu karnego, to znaczy sporządzenia przez członków OKW listy kandydatów do Senatu w okręgu nr (...) z uwzględnieniem kandydata, który nie został skutecznie zgłoszony i zarejestrowany. Okoliczności te – zdaniem wnoszącej protest – miały wpływ zarówno na przebieg głosowania, jak i ustalenie jego wyników oraz wynik wyborów. W jej ocenie, wybranym na senatora został kandydat, który nie był uprzednio skutecznie zgłoszony.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW), przedstawiając stanowisko w przedmiocie protestu stwierdziła, że sformułowane w nim zarzuty dotyczące naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego oraz dopuszczenia się przestępstwa są bezzasadne. PKW wskazała, że powoływany w proteście art. 265a Kodeksu wyborczego określa wyłącznie termin, w jakim może dojść do zgłoszenia nowego kandydata w sytuacji, w której skreślenie nazwiska kandydata na senatora nastąpiło wskutek jego śmierci (art. 222 § 1 Kodeksu wyborczego). PKW zwróciła uwagę, że Kodeks wyborczy przewiduje specjalną regulację odnoszącą się do upływu terminu wykonania czynności określonych w tej ustawie. Zgodnie z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, 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. Zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do wyborów zaplanowanych na dzień 13 października 2019 r. oznaczało, że termin zgłoszenia nowego kandydata na podstawie art. 265a w zw. z art. 222 § 1 Kodeksu wyborczego, wypadający w dniu 28 września 2019 r. (sobota), upływał – z uwagi na brzmienie art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego – w dniu 30 września 2019 r. Dokonane w tym dniu zgłoszenie kandydata na senatora w okręgu nr (...) nastąpiło zatem zgodnie z prawem.

Wspomniany sposób ustalenia terminów wymienionych czynności znany był okręgowym komisjom wyborczym. Został bowiem wskazany w uchwale PKW 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. poz. 832). W pkt VI.2 tej uchwały PKW wyjaśniła, 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).

W piśmie PKW zwrócono także uwagę, że w okręgu wyborczym nr (...) w wyborach do Senatu doszło do skreślenia kandydata wskutek jego śmierci w dniu 24 września 2019 r. W tej sytuacji OKW zawiadomiła pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego Samoobrona o możliwości zgłoszenia nowego kandydata, w terminie do dnia 30 września 2019 r. Te same zasady zastosowano następnie w odniesieniu do kandydata zgłaszanego przez KW (...). Świadczy to dodatkowo o tym, że oba komitety zostały potraktowane tak samo. Ewentualne zastosowanie względem KW (...) innych zasad zgłaszania nowego kandydata skutkowałoby nierównym traktowaniem podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji.

Z kolei, w piśmie przekazanym przez Okręgową Komisję Wyborczą w [...]. (dalej: OKW) wyrażono stanowisko, że protest E. Ł. jest niezasadny. OKW stwierdziła, że wszystkie czynności opisywane w proteście zostały przeprowadzone zgodnie z prawem, w szczególności z art. 265a oraz art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Zaprezentowała w tym kontekście argumentację zbieżną ze stanowiskiem PKW uznając, że art. 265a Kodeksu wyborczego reguluje wyłącznie termin zgłoszenia nowego kandydata i nie odnosi się do terminu, w którym ma wystąpić przesłanka skreślenia dotychczasowego kandydata. OKW podkreśliła konieczność stosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego nawiązując jednocześnie do wytycznych zawartych w uchwale PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r.

Prokurator Generalny (dalej: PG) wniósł o uznanie zarzutów protestu za bezzasadne. W uzasadnieniu podkreślił, że dyspozycja art. 265a Kodeksu wyborczego reguluje kwestię zgłoszenia nowego kandydata na senatora w miejsce

kandydata zmarłego i określa, że termin ten kończy się najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów. Wskazany termin winien być odczytywany łącznie z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym, 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. W ten sposób określa się zatem tylko termin końcowy do dokonania czynności zgłoszenia nowego kandydata. Terminem początkowym jest zaś data zarejestrowania kandydata, który następnie zmarł. W tym sensie śmierć kandydata nie stanowi początku biegu terminu, a tylko warunek stwarzający możliwość zgłoszenia nowego kandydata.

Reasumując stwierdził, że norma wynikająca z art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego dopuszcza zgłoszenie nowego kandydata na senatora, w miejsce kandydata skreślonego wskutek jego śmierci, we wskazanym wyżej terminie do dokonania takiej czynności. Tym samym zarzuty dopuszczenia się przestępstwa z art. 248 pkt 1 Kodeksu karnego, a także naruszenia przez organ wyborczy przepisów art. 265a w zw. z art. 222 § 1 i § 2 oraz art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, jak również art. 266 w zw. z art. 267 tego kodeksu - winny zostać uznane za bezzasadne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie, które ujęto w art. 82 i art. 83 Kodeksu wyborczego oraz – w odniesieniu do wyborów do Sejmu – w art. 241-246, a w odniesieniu do wyborów do Senatu w art. 258 Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego protest może zostać sformułowany przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Takie określenie protestu wyborczego koresponduje z brzmieniem art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, a jego konsekwencją jest zawarty w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego zamknięty katalog zarzutów, na których można oprzeć protest. Są nimi: 1) dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na

przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz 2) naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów.

Protest wyborczy skierowany przeciwko ważności wyborów wymaga zachowania formy pisemnej, a jego treść powinna obejmować sformułowanie zarzutów, o których mowa w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, oraz przedstawienie lub wskazanie dowodów na ich poparcie.

2. Protest wniesiony przez E.Ł. zawiera zarzut niewłaściwego zastosowania przez Okręgową Komisję Wyborczą w [...]. (dalej: OKW) art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego w związku ze śmiercią K. M. w dniu 30 września 2019 r. Zdaniem wnoszącej protest, zarzucane OKW naruszenie prawa spowodowało wadliwość kolejnych czynności wyborczych i – w konsekwencji – doprowadziło do błędnego ustalenia wyników głosowania, wyników wyborów i ogłoszenie wyboru M. K. na senatora.

Stanowisko wnoszącej protest opiera się na takim odczytaniu art. 265a Kodeksu wyborczego, w myśl którego uprawnienie OKW do zawiadomienia osoby zgłaszającej kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata może być zrealizowane wyłącznie w sytuacji, w której śmierć dotychczasowego kandydata nastąpiła w okresie najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów. W przeciwnym wypadku OKW wprawdzie jest zobowiązana do wydania uchwały o skreśleniu nazwiska kandydata, który zmarł, ale nie może zawiadomić właściwego komitetu wyborczego o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zdaniem wnoszącej protest powyższej interpretacji nie zmienia dyspozycja art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Jej zdaniem bowiem, zastosowanie art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego możliwe jest wyłącznie w sytuacji, w której śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów.

3. Przywołany w proteście art. 265a Kodeksu wyborczego stanowi, że jeżeli 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 nie wymaga się uzyskania poparcia tej kandydatury podpisami wyborców.

Z kolei art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego 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.

Literalna wykładnia art. 265a Kodeksu wyborczego nie daje podstaw do twierdzenia, jakoby termin dokonania czynności zgłoszenia nowego kandydata miał być – na gruncie tego przepisu – uzależniony od tego czy śmierć dotychczasowego kandydata nastąpiła najpóźniej w 15 dniu przed wyborami. Termin wskazany w art. 265a zd. 2 Kodeksu wyborczego dotyczy wyłącznie zgłoszenia nowego kandydata. Nie odnosi się natomiast do przesłanek skreślenia dotychczasowego kandydata, w tym także skreślenia wynikającego z jego śmierci. Z tego względu zastosowanie ogólnej reguły wyrażonej w art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego odnosi się – zgodnie z brzmieniem art. 265a Kodeksu wyborczego – jedynie do terminu na zgłoszenie nowego kandydata. Nie jest przy tym uzależnione od terminu wystąpienia okoliczności skutkującej skreśleniem nazwiska dotychczasowego kandydata na senatora. Jeżeli więc koniec 15-dniowego terminu na zgłoszenie kandydata na podstawie art. 265a Kodeksu wyborczego miałby przypadać na sobotę, wówczas – zgodnie z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego – upływać będzie pierwszego roboczego dnia po tym dniu, czyli w poniedziałek, 13 dnia przed wyborami.

Należy podkreślić, że termin określony w artykule 265a Kodeksu wyborczego zarówno w wymiarze podstawowym (do 15 dnia przed wyborami), jak też w wymiarze funkcjonalnym, wynikającym z zastosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego (do 13 dnia przed wyborami) określa moment, do którego nastąpić ma zdarzenie w postaci zgłoszenia kandydata. Warto zwrócić uwagę, że w związku z wyznaczaniem wyborów na niedzielę, regułą jest określanie terminu czynności o której mowa w art. 265a Kodeksu wyborczego właśnie poprzez stosowanie dyspozycji art. 265a w związku z 9 § 2 Kodeksu wyborczego. Ustalenie tego terminu nie jest też w żaden sposób uzależnione od wystąpienia zdarzenia stanowiącego element hipotezy art. 265a Kodeksu wyborczego, czyli śmierci pierwotnie zgłoszonego kandydata. Zdarzenie to ma oczywiście znaczenie

dla możliwości zgłoszenia nowego kandydata, jednak nie ma żadnego znaczenia dla określenia samego terminu, przed upływem którego czynność taka może być dokonana. Zgon dotychczasowego kandydata może nastąpić w tym samym dniu, w którym zgłoszony zostaje nowy kandydat, pod warunkiem, że zdarzenia te następują najpóźniej w 13 dniu poprzedzającym wybory odbywające się w niedzielę. Wobec istnienia reguł szczególnych wynikających z cytowanych przepisów Kodeksu wyborczego nie znajdują też zastosowania w stosunku do terminu określonego w art. 265a Kodeksu wyborczego ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu.

Uwzględniając poczynione ustalenia Sąd uznał, że – wbrew stanowisku wnoszącej protest – brak jest podstaw do takiego odczytywania art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, które miałyby uzależniać dopuszczalność zgłoszenia nowego kandydata na senatora od tego, czy śmierć dotychczasowego kandydata nastąpiła najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów.

4. Odnosząc ustalenia dotyczące wykładni art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego do okoliczności faktycznych wskazanych w proteście należy stwierdzić, że 15 dzień przed dniem wyborów zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. przypadał na sobotę 28 września 2019 r. Z tego względu termin na dokonanie zgłoszenia nowego kandydata – wynikający z zastosowania art. 265a zd. 2 w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego – upływał w dniu 30 września 2019 r. (poniedziałek). Okoliczność ta dotyczyła wszystkich komitetów wyborczych i została im uprzednio zakomunikowana uchwałą PKW nr 85/2019 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 PKW wskazała, 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)” (por. pkt VI 2. zd. 2 w/w

uchwały). Chociaż więc, z oczywistych względów, wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą determinować wykładni przepisu ustawy, to jednak wyraźnie wskazują, że interpretacja art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego znana była wszystkim uczestnikom procesu wyborczego na długo przed zaistnieniem faktycznie sytuacji związanej ze zgonem kandydującego do Senatu posła na Sejm VIII kadencji K. M.

Dokonane przez OKW w dniu 30 września 2019 r. zawiadomienie KW (...) o możliwości zgłoszenia nowego kandydata, jak również zgłoszenie – tego samego dnia – M. K. jako kandydata na senatora oraz przyjęcie tego zgłoszenia przez OKW, nastąpiły w terminie przewidzianym w Kodeksie wyborczym. Brak jest zatem podstaw, do stwierdzenia wadliwości tych czynności, a przez to także stwierdzenia nieważności wyborów do Senatu w okręgu 59 oraz wyboru M. K. na senatora. Z tego samego względu, nie sposób mówić o popełnieniu przez członków Okręgowej Komisji Wyborczej w [...] przestępstwa stypizowanego w art. 284 k.k.

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