

POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Marek Siwek

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego W. H.

przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.

przy udziale

- 1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
- 2) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w B.,
- 3) Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 28 listopada 2019 r.

wydaje opinię, że protest wyborczy jest bezzasadny.

UZASADNIENIE

W. H. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu RP w okręgu nr (...) oraz wyborowi M. K. na senatora z tego okręgu. Wnoszący protest wskazał na naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.; dalej: k.wyb.) mające polegać na zawiadomieniu przez Okręgową Komisję Wyborczą w B. (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 wnoszącego protest okoliczność ta stanowi naruszenie art. 265a w zw. z art. 222 § 1- 2 i art. 9 ust. 2 k.wyb. Z przepisów tych wynika bowiem, że zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów.

Osobny zarzut sformułowany w proteście W. H. dotyczył dopuszczenia się przestępstwa o którym mowa w art. 248 pkt 1 k.k., 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 wnoszącego protest – miały wpływ zarówno na przebieg głosowania, jak i ustalenie jego wyników oraz wynik wyborów. W jego 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 k.wyb. oraz dopuszczenia się przestępstwa są bezzasadne. PKW wskazała, że powoływany w proteście art. 265a k.wyb. 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 k.wyb.). 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 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. 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 k.wyb., wypadający w dniu 28 września 2019 r. (sobota), upływał - z uwagi na brzmienie art. 9 § 2 k.wyb. - w dniu 30 września 2019 r. Dokonane w tym dniu zgłoszenie kandydata na senatora w okręgu nr 59 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 k.wyb.), tj. do 30 września 2019 r.; zgłoszenie nowego kandydata nie wymaga poparcia podpisami wyborców (art. 265a k.wyb.).

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 (...) 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.

W piśmie przekazanym przez OKW wyrażono stanowisko, że protest W. H. jest niezasadny. OKW stwierdziła, że wszystkie czynności opisywane w proteście zostały przeprowadzone zgodnie z prawem, w szczególności z art. 265a oraz art. 9 § 2 k.wyb. Zaprezentowała w tym kontekście argumentację zbieżną ze stanowiskiem PKW uznając, że art. 265a k.wyb. 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 k.wyb. nawiązując jednocześnie do wytycznych zawartych w uchwale PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r.

Prokurator Generalny, przedstawiając stanowisko w przedmiocie protestu stwierdził, że sformułowane w nim zarzuty należy uznać za bezzasadne. Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 265a k.wyb. określa termin końcowy dokonania czynności zgłoszenia nowego kandydata. Dodał przy tym, że śmierć kandydata nie

stanowi początku biegu terminu na zgłoszenie kolejnej osoby, a jedynie warunek stwarzający taką możliwość. Biorąc pod uwagę, że termin wynikający z art. 265a k.wyb. ulega przedłużeniu na podstawie art. 9 § 2 k.wyb., zgłoszenie nowego kandydata może nastąpić także z zachowaniem tego wydłużonego terminu. Taka okoliczność faktyczna miała miejsce w warunkach sprawy opisaney w proteście W. H. Z tego względu – w ocenie Prokuratora Generalnego – nie doszło w tej sprawie do naruszenia przez organ wyborczy przepisów kodeksu wyborczego. W konsekwencji nie dopuszczono się także przestępstwa z art. 248 pkt 1 k.k.

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 k.wyb. oraz - w odniesieniu do wyborów do Sejmu - w art. 241-246, a w odniesieniu do wyborów do Senatu w art. 258 k.wyb.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb. 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 k.wyb. 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 k.wyb., oraz przedstawienie lub wskazanie dowodów na ich poparcie.

2. Protest wniesiony przez W. H. zawiera zarzut niewłaściwego zastosowania przez Okręgową Komisję Wyborczą w B. (dalej: OKW) art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb. w związku ze śmiercią K. M. w dniu 30 września 2019 r. Zdaniem wnoszącego 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 wnoszącego protest opiera się na takim odczytaniu art. 265a k.wyb., 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 krótszym niż 15 dni 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 wnoszącego protest powyższej interpretacji nie zmienia dyspozycja art. 9 § 2 k.wyb. Jego zdaniem bowiem, zastosowanie art. 9 § 2 k.wyb. możliwe jest wyłącznie w sytuacji, w której śmierć kandydata nastąpiła najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów.

3. Przywołany w proteście art. 265a k.wyb. 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 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.

Literalna wykładnia art. 265a k.wyb. 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 k.wyb. 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 k.wyb. odnosi się – zgodnie z brzmieniem art. 265a k.wyb. – 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 k.wyb. miałby przypadać na sobotę, wówczas – zgodnie z art. 9 § 2 k.wyb. – upływać będzie pierwszego roboczego dnia po tym dniu, czyli w poniedziałek, 13 dnia przed wyborami.

Należy podkreślić, że termin określony w artykule 265a k.wyb. zarówno w wymiarze podstawowym (do 15 dnia przed wyborami), jak też w wymiarze funkcjonalnym, wynikającym z zastosowania art. 9 § 2 k.wyb. (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 k.wyb. właśnie poprzez stosowanie dyspozycji art. 265a w związku z 9 § 2 k.wyb. Ustalenie tego terminu nie jest też w żaden sposób uzależnione od wystąpienia zdarzenia stanowiącego element hipotezy art. 265a k.wyb., 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 k.wyb. nie znajdują też zastosowania w stosunku do terminu określonego w art. 265a k.wyb. ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące biegu terminu.

Uwzględniając poczynione ustalenia Sąd uznał, że – wbrew stanowisku wnoszącego protest – brak jest podstaw do takiego odczytywania art. 265a w zw. z art. 9 § 2 k.wyb., 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 k.wyb. 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 k.wyb. – 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, poz. 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 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 k.wyb. znana była wszystkim uczestnikom procesu wyborczego na długo przed zaistniałą faktycznie sytuacją związaną 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 B. przestępstwa stypizowanego w art. 284 k.k.

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