

POSTANOWIENIE

Dnia 26 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego G. O.
przeciwko ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego
Okręgowej Komisji Wyborczej w B. i Prokuratora Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 26 listopada 2019 r.,

postanawia:

wyrazić opinię, że protest jest bezzasadny.

UZASADNIENIE

G. O. wniósł do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Senatu RP w okręgu nr [...] oraz wyborowi M. A. 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: Kodeks wyborczy) mające polegać na zawiadomieniu przez Okręgową Komisję Wyborczą w B. pełnomocnika Komitetu Wyborczego [...] 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 Okręgową Komisję Wyborczą 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 Kodeksu wyborczego. Z przepisów tych wynika bowiem, że zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 15 dniu przed dniem wyborów.

Osobny zarzut sformułowany w proteście G. O. dotyczy dopuszczenia się przestępstwa o którym mowa w art. 248 pkt 1 Kodeksu karnego, to znaczy sporządzenia przez członków Okręgowej Komisji Wyborczej 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.

Odpis protestu został prawidłowo doręczony Państwowej Komisji Wyborczej, Okręgowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratorowi Generalnemu.

Pismem z dnia 12 listopada 2019 r., Państwowa Komisja Wyborcza, wyraziła ocenę, że zarzut protestu jest bezzasadny. 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). Zwróciła też uwagę, że 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 ponadto, 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). Zauważyła też, 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 mógł zgłosić nowego kandydata bez konieczności zbierania podpisów w razie śmierci zarejestrowanego kandydata na senatora, zaś w uzasadnieniu projektu w żadnej mierze nie wiążano 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 5 listopada Okręgowa Komisja Wyborcza w B. wyraziła stanowisko, że protest G. O. jest niezasadny. Okręgowa Komisja Wyborcza 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 Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej 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 (śmierć). Okręgowa Komisja Wyborcza podkreśliła konieczność stosowania art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego nawiązując jednocześnie do wytycznych zawartych w załączniku do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 sierpnia 2019 r. Nadto Okręgowa Komisja Wyborcza podniosła, że gdyby istniały wątpliwości co do wykładni regulujących tę kwestię przepisów to należałoby 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.

Zastępca Prokuratora Generalnego w piśmie z dnia 12 listopada 2019 r. wyraził pogląd, iż wniesiony protest wyborczy należy uznać za niezasadny. W stanowisku wskazał, że norma art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego dopuszcza zgłoszenie kandydata na senatora w miejsce kandydata zmarłego w przedłużonym terminie do dokonania takiej czynności, w związku z czym

nie doszło do naruszenia przez organ wyborczy wskazanych przepisów. Zauważył też, że skoro celem art. 265a Kodeksu wyborczego jest uporządkowanie czynności w ramach procesu wyborczego i skoro przepisy dopuszczają możliwość przedłużenia terminu zgłoszenia kandydata w miejsce zmarłego kandydata, to nie sposób przyjąć wykładni przeciwnej do celu tej normy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

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.

Protest wniesiony przez G. O. zawiera zarzut niewłaściwego zastosowania przez Okręgową Komisję Wyborczą w B. art. 265a w zw. z art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego w związku ze śmiercią K. A. M. w dniu 30 września 2019 r. Zdaniem wnoszącego protest, zarzucane naruszenie prawa spowodowało

wadliwość kolejnych czynności wyborczych i – w konsekwencji - doprowadziło do błędnego ustalenia wyników głosowania, wyników wyborów i ogłoszenie wyboru M. A. K. na senatora.

Stanowisko wnoszącego protest opiera się na takim odczytaniu art. 265a Kodeksu wyborczego, w myśl którego uprawnienie Okręgowej Komisji Wyborczej do zawiadomienia osoby zgłaszającej kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata może być zrealizowane wyłącznie w sytuacji, w której śmierć dotychczasowego kandydata nastąpiła w okresie nie krótszym niż 15 dni przed dniem wyborów. W przeciwnym wypadku, w jego opinii, Okręgowa Komisja Wyborcza 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 Kodeksu wyborczego. Jego 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.

Należy zauważyć, że 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 - 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 - termin ten będzie upływać będzie pierwszego roboczego dnia po tym dniu, czyli w poniedziałek, 13 dnia przed wyborami.

W związku z tym, że wybory są wyznaczane 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 wnoszącego 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.

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 Państwowej Komisji Wyborczej 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 Państwowa Komisja Wyborcza 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 zaistniałą faktycznie sytuacją związaną ze zgonem kandydującego do Senatu posła na Sejm VIII kadencji K. A. M.

Dokonane przez Okręgową Komisję Wyborczą w dniu 30 września 2019 r. zawiadomienie Komitetu Wyborczego [...] o możliwości zgłoszenia nowego kandydata, jak również zgłoszenie - tego samego dnia – M. A. K. jako kandydata na senatora oraz przyjęcie tego zgłoszenia przez Okręgową Komisję Wyborczą, nastąpiły więc z dochowaniem terminu przewidzianego w Kodeksie wyborczym. Brak jest zatem podstaw, do stwierdzenia wadliwości tych czynności, a przez to także stwierdzenia nieważności wyborów do Senatu w okręgu [...] oraz wyboru M. A. K. na senatora.

Z tego samego względu, nie sposób mówić o popełnieniu przez członków Okręgowej Komisji Wyborczej w B. przestępstwa stypizowanego w art. 248 Kodeksu karnego.

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