

MARCIN RULKA

Głosa**do postanowienia Sądu Okręgowego w Słupsku
z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt I Ns 238/14, niepubl.
(dot. uprawnień sądu okręgowego w zakresie kształtowania procedury
wyborczej w przypadku stwierdzenia nieważności wyboru radnego)**

Przedmiotem glosy jest postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku (dalej: Sąd) w sprawie protestu wyborczego złożonego w związku z wyborami do Rady Miasta Lęborka przeprowadzonymi w dniu 16 listopada 2014 r.

Lębork nie jest miastem na prawach powiatu, w związku z czym wybory przeprowadzone zostały według systemu wyborczego określonego w art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego¹. Zgodnie z wymienionym przepisem, w każdym okręgu wyborczym tworzone dla wyboru rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybiera się jednego radnego. Implikuje to podział terytorium gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze. Gmina Lębork została podzielona na 21 jednomandatowych okręgów wyborczych.

W okręgu wyborczym nr 12 wydano wyborcom 503 karty do głosowania, przy czym z urn wyborczych wyjęto 507 kart do głosowania, zaś 505 z nich zostało uznane przez komisję wyborczą za ważne. W protokole z obwodu głosowania² nr 12, jedynym na obszarze okręgu wyborczego nr 12 wskazano, że różnica pomiędzy liczbą kart wydanych wyborcom a liczbą kart ważnych wyjętych z urny wyborczej wynika prawdopodobnie ze sklejenia się kart do głosowania w trakcie ich wydawania wyborcom.

Po podliczeniu ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym nr 12 okazało się, że różnica pomiędzy kandydatem, który uzyskał największą liczbę głosów a kolejnym kandydatem pod względem liczby uzyskanych głosów wyniosła zaledwie 1 głos³. W tym okręgu wyborczym o mandat ubiegało się jeszcze trzech innych kandydatów, którzy uzyskali jednak zdecydowanie mniejszą liczbę głosów. Powyższa rozbieżność stała się przedmiotem protestu wyborczego, który sąd okręgowy zasadnie uwzględnił orzekając nieważność wyborów w okręgu wyborczym nr 12 (punkt 1) oraz wygaszenie mandatu wybranego kandydata (punkt 2). Wydanie wyborcom dwóch dodatkowych kart do głosowania, w sytuacji gdy różnica pomiędzy kandydatami z największą liczbą głosów wyniosła 1 głos, mogło mieć wpływ na wynik wyborów, tj. uzyskanie mandatu

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: K.w. lub Kodeks.

² <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/protokoly/19816/5307>

³ Liczba głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów wyniosła, kolejno: 150, 149, 74, 68 oraz 18.

przez kandydata z największą liczbą głosów, nie zaś kolejnego – pod względem liczby uzyskanych głosów – kandydata. Wątpliwość dotyczy trzeciego punktu postanowienia, w którym Sąd nakazał przeprowadzenie wyborów ponownych, z udziałem jedynie dwóch kandydatów, którzy w wyborach z 16 listopada 2014 r. uzyskali największą liczbę głosów oraz powołanie nowego składu obwodowej komisji wyborczej. Orzeczeniu sądu nie zostało pisemnie uzasadnione.

Rozważając zasadność ostatniego punktu postanowienia sądu należy odwołać się do przepisów Kodeksu dotyczących protestów wyborczych. Zgodnie z art. 394 § 3 K.w. sąd okręgowy, orzekając o nieważności wyboru radnego, stwierdza wygaśnięcie mandatów oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Jak wynika z przytoczonego przepisu, w przypadku unieważnienia wyborów sąd okręgowy ma obowiązek jednocześnie stwierdzić wygaśnięcie mandatu oraz wskazać czynności wyborcze, które powinny zostać ponowione. Należy zauważyć, że w większości przypadków nieprawidłowości nie powodują konieczności ponownego przeprowadzenia pełnej procedury wyborczej, a jedynie powtórzenie tych czynności, które zostały przeprowadzone z naruszeniem odpowiednich przepisów prawa. W pierwszym przypadku sąd postanawia zatem o przeprowadzeniu wyborów ponownych, tj. całej procedury wyborczej, w drugim zaś przypadku wskazuje konkretną czynność wyborczą, od której postępowanie powinno zostać powtórzone.

Analizując treść trzeciego punktu postanowienia Sądu w pierwszej kolejności należy wskazać na błąd terminologiczny, gdyż wskazuje jednocześnie na przeprowadzenie wyborów ponownych oraz powtórzenie jedynie części procedury wyborczej od powołania obwodowych komisji wyborczej. Jak można wywnioskować z dalszej części postanowienia, Sądowi nie chodziło o ponowienie całej procedury wyborczej, a jedynie jej części.

Zawarty w trzecim punkcie postanowienia Sądu nakaz powołania nowego składu obwodowej komisji wyborczej należy uznać za zasadny. Zgodnie z art. 396 § 3 K.w. jeżeli podstawą orzeczenia o nieważności wyboru radnego było naruszenie przez komisje wyborcze przepisów kodeksu dotyczących głosowania, wówczas odpowiednio powołuje się nowe komisje. Przepisy Kodeksu nie pozbawiają jednak takich osób prawa do ubiegania się o członkostwo w komisji wyborczej w wyborach ponownych. Jest to istotne pominięcie ustawodawcy. Wydaje się, że sąd okręgowy powinien mieć możliwość wydania postanowienia o pozbawieniu wszystkich lub części członków komisji wyborczej prawa do ubiegania się o członkostwo w nowym składzie tego organu przynajmniej w ramach wyborów ponownych przeprowadzonych w związku ze stwierdzoną sądownie nieprawidłowością w wyborach pierwotnych. Przeprowadzenie wyborów ponownych z udziałem przynajmniej częściowo tego samego składu stanowiłoby nadwątlenie zaufania do procedury wyborczej, co jest konieczne dla demokratyczności całej procedury wyborczej.

Z literalnego brzmienia przepisu art. 394 § 3 K.w. wynikałoby, że w związku z postanowieniem sądu okręgowego o powołaniu nowego składu komisji wyborczej wszystkie czynności wyborcze następujące w trakcie lub po powołaniu obwodowej komisji wyborczej powinny zostać powtórzone. Zgodnie z kalendarzem wyborczym, załączonym do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zarządzenia wyborów

samorządowych⁴, pierwszą czynnością dotyczącą tworzenia obwodowych komisji wyborczej było zgłoszenie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Literalna wykładnia przywołanego przepisu Kodeksu wyborczego wskazywałaby, że wszystkie czynności wyborcze następujące po czynności wskazanej przez sąd okręgowy, powinny zostać powtórzone. Prowadziłoby to jednak do powtarzania tych czynności, w zakresie których nie wystąpiły nieprawidłowości, a wcześniej nieprawidłowo przeprowadzona czynność wyborcza nie implikuje konieczności ich ponowienia. Przepis kodeksowy należy zatem rozumieć jako obowiązek powtórzenia tylko tych czynności, na które wpływa powtórzenie czynności wyborczej uznanej przez sąd jako nieprawidłowo przeprowadzonej. Taką interpretację zdają się również przyjmować wojewodowie, którzy zgodnie z art. 395 § 1 zarządzają wybory ponowne. Z kalendarza wyborczego załączonego do zarządzenia wojewody pomorskiego w sprawie zarządzenia wyborów ponownych⁵ wydanym w związku z głosowanym orzeczeniem wynika, że powtórzone zostały tylko niektóre czynności wyborcze następujące po powołaniu obwodowej komisji wyborczej.

W punkcie trzecim postanowienia Sąd wskazał również kandydatów, którzy ubiegać będą się o mandat radnego w powtórzonych wyborach. Postanowienie Sądu nie znajduje jednak oparcia w Kodeksie. Uprawnia on bowiem w art. 394 § 3 sąd okręgowy jedynie do postanowienia o ponownym przeprowadzeniu wszystkich lub tylko niektórych czynności wyborczych. Czynności te wykonują natomiast organy wyborcze wskazane w kodeksie wyborczym. O ile zatem postanowienie o ponownym wyborze składu obwodowej komisji wyborczej miało oparcie w wymienionym przepisie, samodzielne ograniczenie przez Sąd kręgu kandydatów w ponownym głosowaniu nie znajduje oparcia prawnego. Sąd mógł jedynie postanowić o ponownym przeprowadzeniu czynności wyborczej polegającej na zgłaszaniu list kandydatów na radnych. W analizowanej sprawie nie miały miejsca nieprawidłowości na tym etapie procedury wyborczej. Nawet jeśli różnica pomiędzy pierwszym i drugim oraz kolejnymi pod względem liczby uzyskanych głosów kandydatami wynosiła więcej aniżeli liczba nadmiarowych kart do głosowania, a tym samym głosów, nie stanowi to podstawy do ograniczania liczby kandydatów uprawnionych do wzięcia udziału w ponowionej procedurze wyborczej.

Ograniczenie liczby kandydatów w wyborach ponownych stanowi również naruszenie koncepcji wyborów do organów stanowiących w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Wybory te zgodnie z Kodeksem przeprowadzane są według systemu większości względnej, co oznacza, że wybór następuje w jednej turze głosowania, zaś wybranym zostaje kandydat z największą liczbą głosów, nawet jeśli jest to liczba mniejsza niż połowa wszystkich ważnie oddanych głosów. Niezależnie od przyczyn wyboru tego rodzaju systemu większościowego, nie zaś systemu większości bezwzględnej, w którym wymagane jest uzyskanie ponad połowy ważnie oddanych głosów, sąd nie posiada kompetencji do swobodnego kształtowania systemu wyborczego. Wybory

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz.U. z 2014 r. poz. 1134.

⁵ Zarządzenie nr 3/15 Wojewody Pomorskiego z dnia 8 stycznia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia wyborów ponownych do Rady Miejskiej w Lęborku w okręgu wyborczym Nr 12 w obwodzie głosowania nr 12 w Lęborku, Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2015 r., poz. 83.

ponowne zgodnie z art. 396 § 1 K.w. przeprowadza się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu co oznacza, że mogą lecz nie muszą znaleźć do nich zastosowanie zawarte w nim przepisy dotyczące pierwotnego głosowania wprost lub z pewnymi modyfikacjami.

Jeśli chodzi o przepisy dotyczące systemu wyborczego, należy je stosować wprost. Sąd nie posiada kompetencji do decydowania o przeprowadzaniu swego rodzaju drugiej tury głosowania pomiędzy kandydatami, którzy uzyskali największą liczbę głosów w głosowaniu pierwotnym. System większości względnej ma na celu wyłonienie kandydatów, którzy posiadają rzeczywiste poparcie największej grupy wyborców. Tymczasem w systemie większości bezwzględnej wybrany kandydat jest często kandydatem kompromisowym, „drugiego wyboru”, „mniejszego zła”.

Pozbawienie przez sąd prawa do kandydowania trzech kandydatów z najmniejszą liczbą głosów uzyskanych w wyborach unieważnionych stanowi również naruszenie ich ustawowego prawa wybieralności. Zostali oni zarejestrowani⁶, zyskując tym samym prawo do kandydowania nie tylko w wyborach pierwotnych, ale również ewentualnych wyborach ponownych.

Można stwierdzić, że postanowienie sądu o dopuszczeniu do głosowania ponownego jedynie dwóch z pięciu kandydatów ubiegających się o mandat radnego w głosowaniu pierwotnym nie tylko pozbawione było podstaw prawnych, ale mogło również wywrzeć faktyczny wpływ na wynik wyborów. Potwierdzają to wyniki wyborów ponownych⁷, w których różnica pomiędzy kandydatami ponownie była minimalna i wyniosła dwa głosy. Fakt niedopuszczenia do wyborów pozostałych kandydatów niewątpliwie mógł mieć wpływ na wynik tych wyborów.

Rodzi to ciekawe pytanie, czy dopuszczalne byłoby podniesienie w proteście wyborczym złożonym w związku z wyborami ponownymi zarzutu błędnego określenia osób kandydujących w wyborach ponownych⁸. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 393 § 3 K.w. sąd okręgowy pozostawia bez dalszego biegu protest wyborczy dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub właściwego organu wyborczego przed dniem głosowania, co wskazywałoby na dopuszczalność protestu takiej treści. Z drugiej jednak strony, jak stanowi Kodeks w art. 394 § 4 od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny. Protest wyborczy dotyczący błędnego określenia listy kandydatów, wynikającej z postanowienia sądu apelacyjnego miałby tymczasem na celu podważenie wymienionego orzeczenia.

Należy również zauważyć, że sam kandydat nie jest uprawniony do wniesienia protestu wyborczego, może to uczynić jedynie za pośrednictwem pełnomocnika wyborczego lub jako wyborca. Jednakże, zgodnie z art. 394 § 5 K.w. o zakończeniu postępo-

⁶ Obwieszczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Łęborku z dnia 23 października 2014 r. o zarejestrowanych listach kandydatów na radnych do Rady Miejskiej w Łęborku w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r.

⁷ Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Słupsku z dnia 16 marca 2015 r. o wynikach wyborów ponownych do Rady Miejskiej w Łęborku przeprowadzonych w dniu 15 marca 2015 r.

⁸ Formalnie zawężenie liczby kandydatów biorących udział w wyborach ponownych nastąpiło na podstawie obwieszczenia Miejskiej Komisji Wyborczej w Łęborku z dnia 16 lutego 2015r. o zarejestrowanych listach kandydatów na radnego do Rady Miejskiej w Łęborku w okręgu wyborczym Nr 12.

wania w sprawie protestów przeciwko ważności wyborów do danej rady lub ważności wyboru radnego tej rady i o treści ostatecznych orzeczeń właściwy sąd zawiadamia wnoszącego protest, wojewodę, komisarza wyborczego i przewodniczącego właściwej komisji wyborczej. Takiego zawiadomienia nie otrzymuje natomiast kandydat, nawet jeśli, w wyniku orzeczenia sądu traci mandat, czy też zostaje wykluczony z kandydowania w wyborach ponownych, jak to ma miejsce w analizowanej sprawie. Upublicznienie informacji o wyborach ponownych, a tym samym ewentualnym negatywnym wyniku rozpatrzonych protestów wyborczych następuje dopiero poprzez zarządzenie wojewody o przeprowadzeniu wyborów ponownych. Wydawane jest ono oczywiście po zakończeniu postępowania sądowego. Ograniczenie to mogło okazać się szczególnie dotkliwe w analizowanej sprawie, gdyż po wydaniu postanowienia przez sąd okręgowy, kandydaci, którzy nie zostali dopuszczeni przez sąd do wyborów ponownych, mogli nie mieć informacji w tym zakresie, a tym samym możliwości wniesienia zażalenia do sądu apelacyjnego. Mając powyższe na uwadze, należałoby rozważyć rozszerzenie katalogu podmiotów, które otrzymują informacje o wyniku postępowania w sprawie w sprawie protestów wyborczych.

Kodeksowa regulacja dotycząca ważności wyborów samorządowych, podobnie jak i innych rodzajów wyborów nie ustanawia prawa sądu do zawężenia kandydatów biorących udział w wyborach ponownych. Kodeks wyborczy w art. 394 § 3 jako przesłankę powtórzenia wyborów wskazuje wpływ nieprawidłowości na wynik wyborów, nie zaś na wybór konkretnego kandydata. Zgodnie z obecną regulacją kodeksową sąd nie posiada uprawnienia do wskazania kandydatów, którzy wezmą udział w wyborach ponownych, z uwagi na to, że zaistniałe nieprawidłowości mogły mieć wpływ na uzyskanie lub nie uzyskanie przez nich mandatu. W związku jednak z tym, że dopuszczenie do głosowania ponownego wszystkich kandydatów, również tych którzy uzyskali bardzo małą liczbę głosów, może stanowić pole do różnego rodzaju nadużyć, warte rozważania jest wprowadzenie przepisu zgodnie z którym, do wyborów ponownych kandydat zostałby dopuszczony przez sąd okręgowy, tylko jeśli wykryte nieprawidłowości mogły mieć wpływ na jego wybór (brak wyboru)⁹. Jedyne w przypadku obowiązywania takiej regulacji w analizowanym przypadku do głosowania ponownego mogli zostać dopuszczeni jedynie dwaj kandydaci z największą liczbą głosów.

Podsumowując, w głosowanym orzeczeniu Sąd wykroczył poza zakres uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę w art. 394 § 3 K.w. Nastąpiło to przez ograniczenie liczby kandydatów biorących udział w ponowionej procedurze wyborczej tylko do tych, na których wybór wykryta nieprawidłowość mogła mieć wpływ. Sąd nie może modyfikować poszczególnych czynności wyborczych, gdyż jest kompetencją organów wyborczych, a jedynie nakazać ich ponowienie.

Głosowane postanowienie sądu ujawnia ponadto pewne niedociągnięcie kodeksowej regulacji dotyczącej protestów wyborczych oraz wyborów ponownych. Wybory ponowne (czy też ponowienie niektórych czynności procedury wyborczej) to instytucja zdecydowanie zbyt skromnie uregulowana w przepisach Kodeksu. Przepis nakazu-

⁹ Dotyczyłoby to oczywiście jedynie wyborów w okręgach jednomandatowych, gdyż w wyborach proporcjonalnych istotny jest przede wszystkim wpływ nieprawidłowości na wynik komitetu wyborczego, nie zaś poszczególnych kandydatów znajdujących się na jego liście.

jący odpowiednio stosowanie przepisów Kodeksu nie jest wystarczający szczególnie w przypadku, gdy nieprawidłowość wyborcza powoduje konieczność powtórzenia jednej z pierwszych czynności wyborczych. Można również wysunąć postulat przyznania sądom okręgowym rozpatrującym protesty wyborcze szerszych uprawnień, dzięki którym w treści orzeczenia mogłyby w większym stopniu uwzględnić charakter nieprawidłowości, która zaistniała w trakcie procedury wyborczej.

BIBLIOGRAFIA

- Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Słupsku z dnia 16 marca 2015 r. o wynikach wyborów ponownych do Rady Miejskiej w Łęborku przeprowadzonych w dniu 15 marca 2015 r.
- Obwieszczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Łęborku z dnia 16 lutego 2015r. o zarejestrowanych listach kandydatów na radnego do Rady Miejskiej w Łęborku w okręgu wyborczym Nr 12.
- Obwieszczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Łęborku z dnia 23 października 2014 r. o zarejestrowanych listach kandydatów na radnych do Rady Miejskiej w Łęborku w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz.U. z 2014 r. poz. 1134
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: K.w. lub Kodeks.
- Zarządzenie nr 3/15 Wojewody Pomorskiego z dnia 8 stycznia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia wyborów ponownych do Rady Miejskiej w Łęborku w okręgu wyborczym Nr 12 w obwodzie głosowania nr 12 w Łęborku, Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2015 r., poz. 83.

Źródła internetowe

<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/protokoly/19816/5307>

GŁOSA DO POSTANOWIENIA SĄDU OKRĘGOWEGO W SŁUPSKU Z DNIA 12 GRUDNIA 2014 R., SYGN. AKT I NS 238/14, NIEPUBL. (DOT. UPRAWNIENÍ SĄDU OKRĘGOWEGO W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA PROCEDURY WYBORCZEJ W PRZYPADKU STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI WYBORU RADNEGO)

Streszczenie

W głosowanym orzeczeniu Sąd ograniczył krąg kandydatów biorących udział w częściowo powtórzonej procedurze wyborczej. Zdaniem autora glosy, sąd wykroczył poza zakres uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę w art. 394 § 3 Kodeksu wyborczego. Jego zdaniem sąd nie może modyfikować poszczególnych czynności wyborczych, a jedynie nakazać ich ponowienie, co jest kompetencją organów wyborczych. Na kanwie analizowanego orzeczenia dostrzega ponadto

pewne niedoskonałości regulacji kodeksowej. Wskazuje m.in. na niedoregulowanie instytucji wyborów ponownych oraz brak kompetencji sądu okręgowego do modyfikowania poszczególnych czynności wyborczych (np. dopuszczenie do częściowo ponowionej procedury wyborcze tylko kandydatów, na których wybór <<brak wyboru>> zaistniała nieprawidłowość mogła mieć wpływ).

Słowa kluczowe: *procedura wyborcza, wybory, radny*

GLOSS ON THE REGIONAL COURT DECISION OF 12 DECEMBER 2014,
FILE NO. I NS 238/14, UNPUBLISHED (CONCERNING REGIONAL COURT'S
COMPETENCE TO MODIFY ELECTORAL PROCEDURE IN CASE
OF THE ESTABLISHMENT OF A COUNCILLOR'S ELECTION NULLITY)

Summary

The gloss discusses the judgement, in which the court limited the range of candidates taking part in the partially repeated electoral procedure. In the author's opinion, the court overused the competences laid down by the legislator in Article 394 § 3 of the Electoral Code. In his opinion, the court cannot modify particular electoral procedures but only order to repeat them, which is the competence of electoral organs. Based on the analysed judgement, the author also notices some deficiencies of the statutory regulation. He points out insufficient regulation of repeated election and a lack of competence of a regional court to modify particular electoral procedures (e.g. admission of those candidates to the partially repeated electoral procedure whose successful election (failure in election) might have been influenced by irregularities.

Key words: *electoral procedure, elections, councillor*