



Redakcja:

Wojciech Hermeliński, Beata Tokaj

Opracowanie:

Zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

pod kierunkiem Szefa Krajowego Biura Wyborczego Beaty Tokaj

Fotografie:

Janusz Kurowski – fot. nr: 1–17, 19–24, 27–31, 33–38, 48–52, 54–55

Mirosław Kaźmierczak – fot. nr: 18, 25–26, 32, 39–47, 53

Projekt graficzny i skład:

Podpunkt

© Krajowe Biuro Wyborcze
00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10
tel. 22 695 25 44; fax 22 622 35 71

ISBN 978-83-939674-5-2

Państwowa Komisja Wyborcza

**25 LAT DEMOKRATYCZNEGO PRAWA WYBORCZEGO
I ORGANÓW WYBORCZYCH W POLSCE
(1991–2016)**

Część 2
Warszawa 2016

SPIS TREŚCI

Wstęp 6

CZĘŚĆ I

Sędziowie kustoszami wyborów 10

CZĘŚĆ 2 WYSTĄPIENIA KONFERENCYJNE

Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Andrzeja Dudy 26

Wystąpienia byłych Przewodniczących Państwowej
Komisji Wyborczej 28

Prof. Andrzej Zoll

Rola sędziów w procesie wyborczym 29

Prof. Wojciech Łączkowski

Wybory powszechne a cele demokracji 32

Ferdynand Rymarz

16 lat na straży sędziowskiego systemu
wyborczego 35

Dr Stefan J. Jaworski

Podsumowanie 25 lat działalności Państwowej
Komisji Wyborczej i Krajowego Biura
Wyborczego 38

Wystąpienia i artykuły 42

Prof. dr hab. Marek Chmaj

Ewolucja zasady wyborów proporcjonalnych
w polskim prawie wyborczym do Sejmu
po 1989 r. 43

Prof. Lech Garlicki

Stabilność prawa wyborczego 51

Dr Paweł Jakubowski

Naczelne zasady administracji wyborczej 58

Dr hab. Anna Rakowska-Trela

Prawne granice działania administracji
wyborczej 65

Dr Robert Tabaszewski

Dopuszczalność ograniczania czynnego
i biernego prawa wyborczego ze względu
na potrzebę ochrony zdrowia 75

CZĘŚĆ 3 NAGRODZONE PRACE KONKURSOWE

Dominik Łukowiak

Prawo do sądu w polskim prawie wyborczym 88

Mariusz Tomaszuk

Prawo do sądu w polskim systemie
wyborczym 97

FOTOGALERIA 107

WSTĘP

25 lat demokratycznego prawa wyborczego oraz działalność Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego stały się przyczynkiem, by uczcić ten, tak ważny dla demokratycznych przemian w Polsce, jubileusz.

Ukoronowaniem jubileuszowych obchodów była uroczysta Konferencja z udziałem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który patronował temu wydarzeniu, oraz wielu znakomitych gości. Odbyła się ona 23 czerwca 2016 r. na Zamku Królewskim w Warszawie.

Tej właśnie uroczystości poświęcony jest drugi tom okolicznościowej publikacji. W programie Konferencji, obok wystąpień poświęconych zagadnieniom czysto prawnym, znalazły się też wspomnienia byłych przewodniczących Państwowej Komisji Wyborczej, nawiązujące do ćwierćwiecza istnienia organów wyborczych oraz ich osobistego wkładu w budowę i rozwój instytucji wyborczych.

Program wydarzenia wyglądał następująco.

Na wstępie miało miejsce powitanie gości zaproszonych na Konferencję przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędziego Wojciecha Hermelińskiego, a wśród nich:

→ Pana Andrzeja Dudę – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskie,

- Pana Prof. Andrzeja Rzeplińskiego – Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- Pani Prof. Małgorzaty Gersdorf – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
- Pana Prof. Marka Zirk-Sadowskiego – Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- Pana Dariusza Zawistowskiego – Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa,
- Pana dr Łukasza Kamińskiego – Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej,
- Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego – Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,
- Pana Andrzeja Derę – Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP,
- Pana Piotra Woyciechowskiego – Prezesa Zarządu Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych,
- Pana dr hab. Przemysława Mrozowskiego – Dyrektora Zamku Królewskiego, współgospodarza uroczystości,
- byłych przewodniczących Państwowej Komisji Wyborczej:
- Pana Prof. Andrzeja Zolla,
- Pana Prof. Wojciecha Łączkowskiego,

- Pana Ferdynanda Rymarza,
- Pana dr Stefana Jaworskiego,
- byłych i obecnych członków Państwowej Komisji Wyborczej,
- byłego Szefa Krajowego Biura Wyborczego Pana Kazimierza Czaplckiego oraz obecnego Szefa Pani Beaty Tokaj,
- Pani Prof. Ewy Łętowskiej,
- Pań i Panów Sędziów Komisarzy Wyborczych oraz dyrektorów delegatur i pracowników Krajowego Biura Wyborczego.

Po powitaniu, wiceprzewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej – sędzia Wiesław Kozielowicz przedstawił laureatów konkursu na najlepszą pracę studencką o tematyce wyborczej, który to konkurs ogłosiła Państwowa Komisja Wyborcza z okazji obchodzonego jubileuszu. Nagrodę i wyróżnienie wręczył laureatom Prezydent Andrzej Duda i Przewodniczący PKW Wojciech Hermeliński. Zwycięskie prace można znaleźć również w niniejszej księdze, gdyż częścią składową nagrody była publikacja w niej zwycięskich prac.

Po nagrodzeniu zwycięzców konkursu swoje wystąpienie wygłosił Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Pan Andrzej Duda.

Następnym punktem programu był film pt. „Sędziowie kustoszami wyborów”, którego streszczenie, w postaci kadrów z filmu, opatrzone komentarzem będącym fragmentami ścieżki dźwiękowej, znalazło się w części I niniejszej publikacji.

Po filmie głos zabrali byli przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, a następnie pozostali goście, zaproszeni do wygłoszenia wystąpień.

Wszystkie wymienione wyżej wystąpienia zostały zamieszczone w niniejszej księdze.

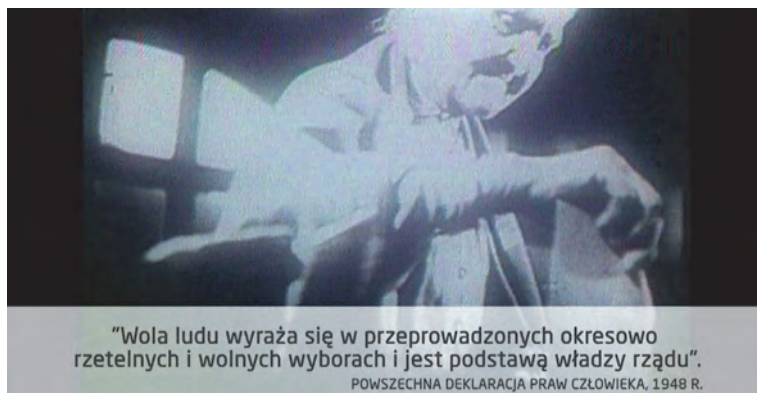
Na zakończenie uroczystości miał miejsce autorski koncert w wykonaniu solistów operowych: Katarzyny Hołysz, Tomasza Raka i Pawła Skaluby.

Konferencji towarzyszyła wystawa przygotowana przez Państwową Komisję Wyborczą, obrazująca najważniejsze wydarzenia 25-lecia – przełomowe nie tylko dla organów wyborczych, lecz dla wszystkich Polaków, którzy śledzili demokratyczne przemiany w naszym kraju. Fotografie z tej wystawy znalazły się w fotogalerii na końcu księgi obok pozostałych zdjęć dokumentujących uroczystość.



CZĘŚĆ I

SĘDZIOWIE KUSTOSZAMI WYBORÓW!



↑

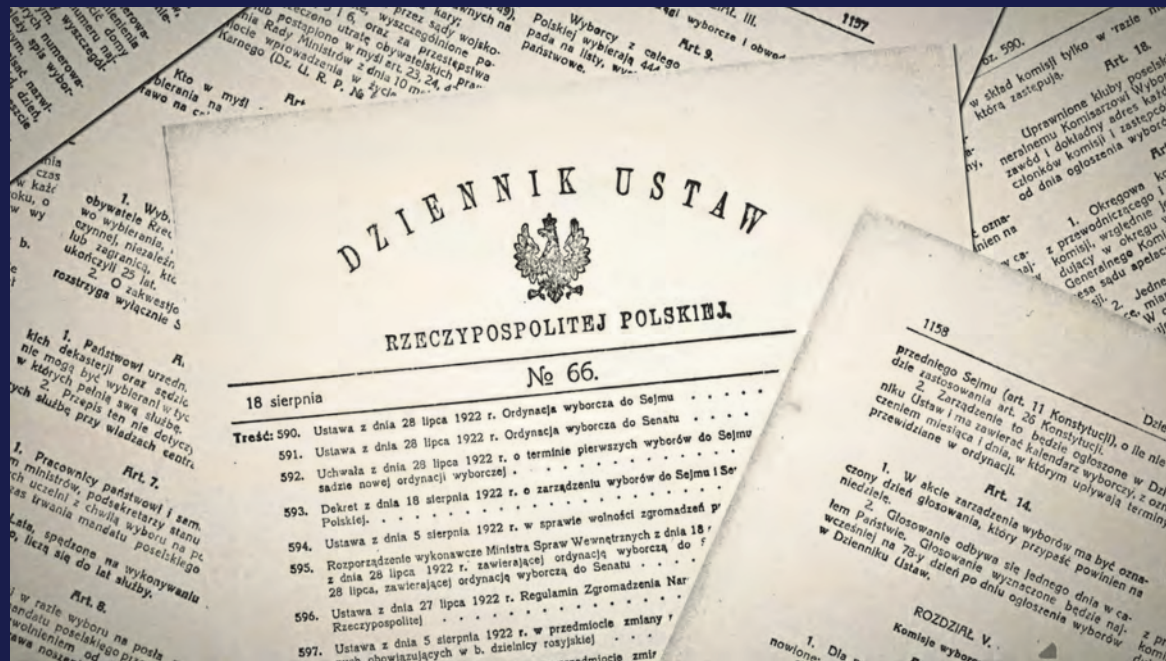
Akt wyborczy. Uzewnętrznienie woli ludu. Święto demokracji. Zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka z 1948 r. „*Wola ludu wyraża się w przeprowadzonych okresowo rzetelnych i wolnych wyborach i jest podstawą władzy rządu*”.



↑

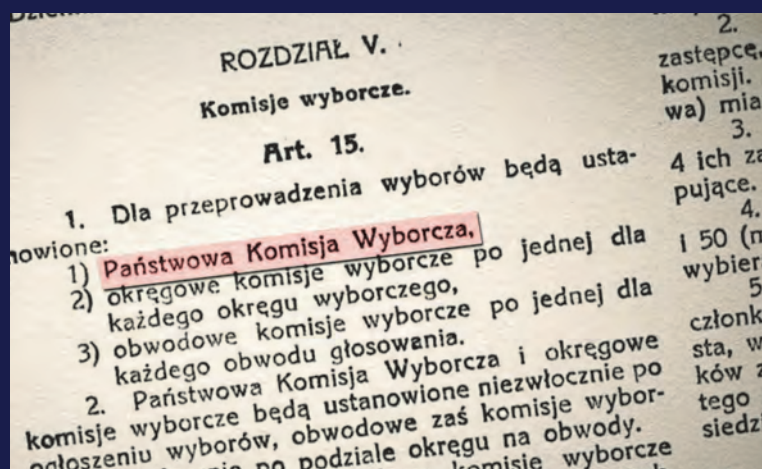
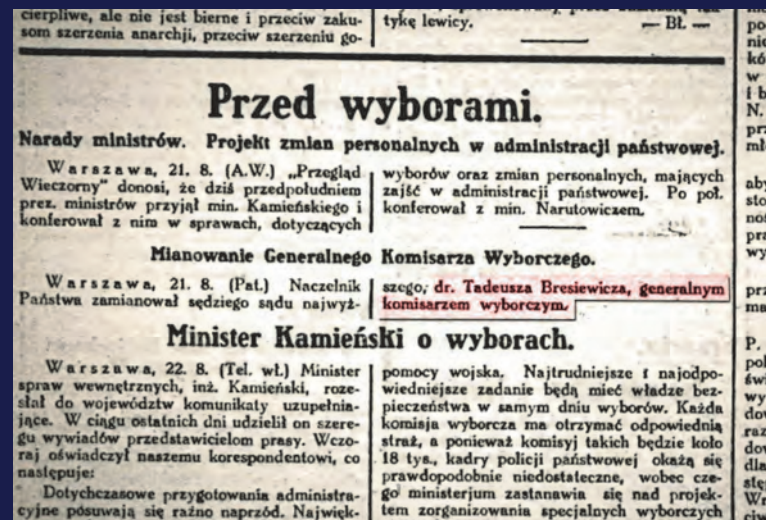
Na straży wolnych i rzetelnych wyborów stoi obiektywna, apartyjna administracja wyborcza, na której czele stoi od 25 lat Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze.

! Kadry i komentarze z filmu pt. „Sędziowie kustoszami wyborów” prezentowanego podczas Konferencji.



←
Nazwa „Państwowa Komisja Wyborcza” pojawia się po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 lipca 1922 r.

→
Niespełna miesiąc później, Naczelnik Państwa powołał na podstawie ustawy Generalnego Komisarza Wyborczego, który jest pierwszym przewodniczącym PKW. Zostaje nim sędzia Sądu Najwyższego dr Tadeusz Bresiewicz. Obok przewodniczącego, w skład PKW wchodziło 8 członków lub ich zastępców przedstawianych przez największe kluby ustępujące Sejmu.



←
Zgodnie z ustawą Państwowa Komisja Wyborcza była powoływana w celu przeprowadzenia wyborów i funkcjonowała do czasu wygaśnięcia mandatów poselskich lub rozwiązania Sejmu.



↑

Kraj został podzielony na 64 okręgi wyborcze. Na ich czele stanęli komisarze wyborczy — mianowani przez Generalnego Komisarza Wyborczego. Byli nimi sędziowie sądów powszechnych.

Zorganizowanie wyborów było nie lada wyzwaniem w odrodzonym państwie z kruchymi jeszcze granicami. Mimo to frekwencja w przedwojennych wyborach była bardzo wysoka. W wyborach do Sejmu w 1928 roku przekroczyła 78% proc.



←

Nie zawsze głosowano do urn, przypominających urny nam współczesne. Czasami musiała wystarczyć... bańka na mleko...

↓

Bezpieczeństwa wyborów strzegła policja i straż pożarna.





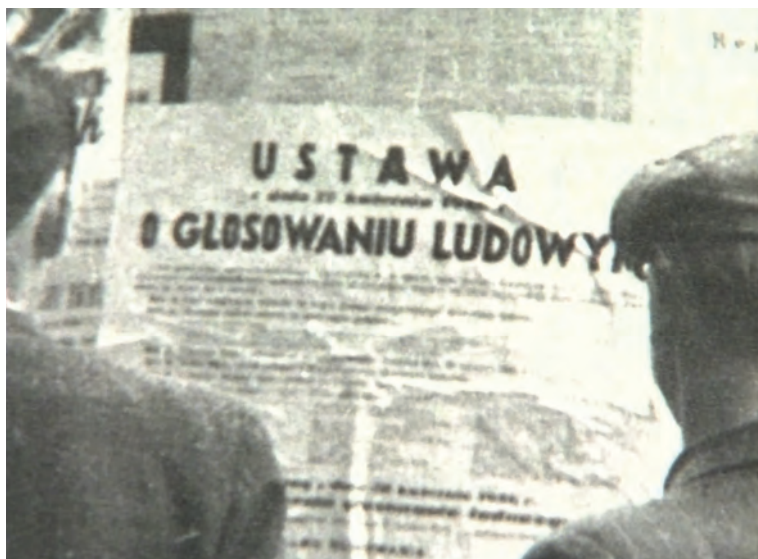
←

W międzywojennej historii polskich wyborów tylko te z 1922 roku były w pełni demokratyczne – tajne bezpośrednie, równe, powszechne i proporcjonalne.



↑

Po II wojnie światowej, począwszy od referendum w 1946 r. wybory były masowo fałszowane na niespotykaną skalę, często z udziałem NKWD. Aresztowano kandydatów, fałszowano protokoły, podmieniano urny.



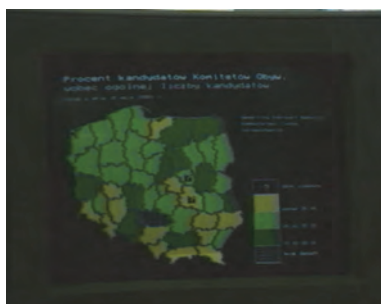
←

Ordynacja wyborcza z 1952 roku odeszła od zasady zgodnie z którą kustoszami wyborów są sędziowie. Państwową Komisję Wyborczą do końca PRL-u powoływała Rada Państwa spośród osób zgłoszonych przez naczelne władze, organizacje polityczne i społeczne. Wybory nie były ani wolne ani uczciwe.



←

Nadszedł rok 1989 i przemiany ustrojowe, a wraz z nimi szansa na demokratyzację reguł wyborczych. Jednym z głównych postanowień Obrad Okrągłego Stołu było przeprowadzenie pierwszych wolnych wyborów do Senatu i częściowo wolnych do Sejmu.



↑

Ordynacja w wyborach do Sejmu była jedną z najdziwniejszych na świecie. Z góry ustalała wynik. 65 proc. miejsc miała otrzymać PZPR z partiami satelickimi.

⇒

Wybory zarządzono na 4 czerwca 1989 roku. 1/3 miejsc w powołanej przez Radę Państwa 21-osobowej Państwowej Komisji Wyborczej przypadło opozycji demokratycznej.



←

Dzięki nim oraz udziałowi mężów zaufania wybory po raz pierwszy w PRL były transparentne i nie zostały sfałszowane.

Prof. Janina Zakrzewska – członek PKW:

– Kiedy wyniki? – Zależy nam bardzo, aby obliczenia były prowadzone starannie, bez pośpiechu, lepiej, żeby to było później niż gdyby zakradły się jakieś błędy

⇒

Rok później odbyły się pierwsze wybory do wskrzeszonego po 40 latach samorządu terytorialnego – wybory do rad gmin. Generalnym Komisarzem Wyborczym został Jerzy Stępień.





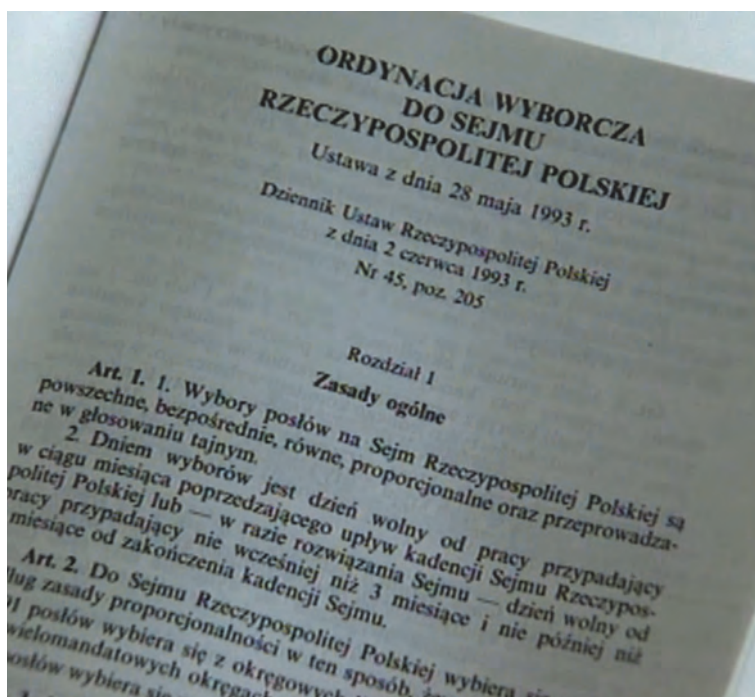
←

Po wolnych wyborach samorządowych przyszła kolej na pierwsze wolne wybory prezydenckie, zarządzono je na listopad 1990 roku. Nadzór nad ich przebiegiem powierzono sędziom.



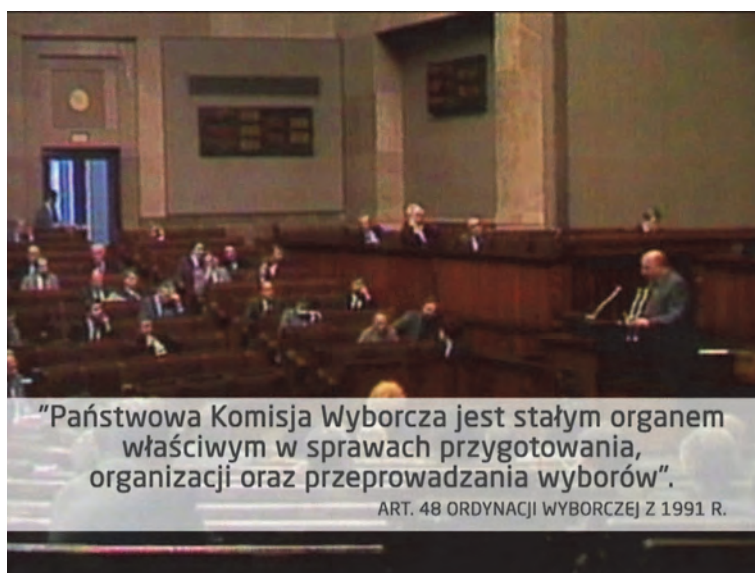
↖

W skład powołanej przez marszałka Sejmu Państwowej Komisji Wyborczej wchodziło po 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.



←

Po wolnych i demokratycznych wyborach do Senatu, rad gmin i wyborach prezydenckich, nadszedł czas na wolne i w pełni demokratyczne wybory do Sejmu.



↑

28 czerwca 1991 roku zostaje uchwalona ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 48 ustawy stanowi, że „Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym organem właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów”. Tym samym PKW staje się organem państwowym działającym w sposób ciągły, a nie jak dotychczas – powoływanym na czas wyborów i kadencji parlamentu.



↑

W Art. 55 ustawy czytamy: „Tworzy się stałe Krajowe Biuro Wyborcze. Krajowe Biuro Wyborcze zapewnia wykonanie zadań i obsługę Państwowej Komisji Wyborczej”. Powołano również kierownika KBW, który pełni również funkcję sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej.



↑

Prezenter Wiadomości z 10 lipca 1991 r.:
– Ukonstytuowała się Państwowa Komisja Wyborcza.
Przewodniczącym został prof. Andrzej Zoll.



↑

Lektor TVP:
– Zastępcami są Stanisław Kosmal z SN i Andrzej Wróblewski z NSA.



↑
Dzień po pierwszym posiedzeniu Państwowej Komisji Wyborczej Marszałek Sejmu powołuje Kierownika Krajowego Biura Wyborczego — Kazimierza Czaplickiego. Na jego barkach spoczywa techniczne i administracyjne przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w zaledwie 3 miesiące.



↑
... I od tamtej pory telefony w Krajowym Biurze Wyborczym dzwonią nieprzerwanie do dziś...
W ciągu ostatnich 25 lat od powołanie stałych organów wyborczych, administracja wyborcza na czele z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym, Biurem Wyborczym przygotowała i przeprowadziła łącznie 8018 akcji wyborczych, w tym:
3 do Parlamentu Europejskiego,
4 referenda ogólnokrajowe,
5 wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
6 wyborów Samorządowych,
8 wyborów do Sejmu i Senatu,
20 uzupełniających wyborów do Senatu,
oraz 7972 wybory w jednostkach samorządu terytorialnego. We wszystkich wyborach przeprowadzonych w Polsce od 1991 roku wzięło udział blisko pięć i pół miliona członków komisji wyborczych.
Nieustanne zmiany prawa wyborczego powodują, że każdą akcją wyborczą trzeba przygotować indywidualnie.
Na przykład w 2010 roku wprowadzono możliwość głosowania za pośrednictwem pełnomocnika, rok później możliwość głosowania korespondencyjnego oraz z użyciem nakładek w alfabecie Braille'a. Rok 2016 to wyposażenie lokali wyborczych w przezroczyste urny.



←

W ciągu 25 lat zmieniała się również stała administracja wyborcza. Od powołania pierwszego kierownika Krajowego Biura Wyborczego i jednego numeru telefonu, ewoluowała do prężnie działającej organizacji, która oprócz centrali, posiada 49 delegatur na terenie całej Polski. Pracuje w nich na stałe ponad 400 osób.



⇒

Wybory, zwłaszcza te ogólnopolskie to przedsięwzięcie logistyczne i organizacyjne, a także akcja edukacyjna i informacyjna na olbrzymią skalę.

Prof. Andrzej Zoll – Przewodniczący PKW:

– Wyborca głosuje na listę, na wybrana listę, wskazując na tej liście jednego z kandydatów, przez postawienie znaku „X” w kratce obok nazwiska tego kandydata.



↑

Beata Tokaj – Szef KBW:

– W każdym razie muszą to być dwie przecinające się linie w obrębie kratki.

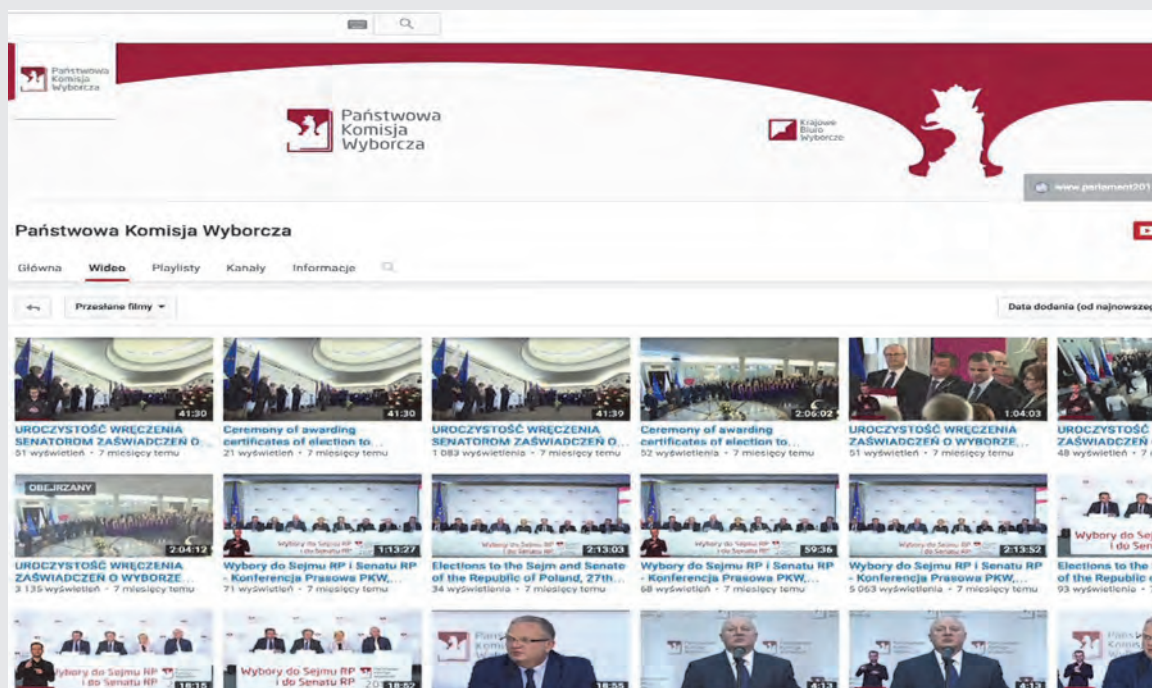


↑

Podczas wyborów Państwowa Komisja Wyborcza udzielała informacji o częściowych wynikach nawet w środku nocy.

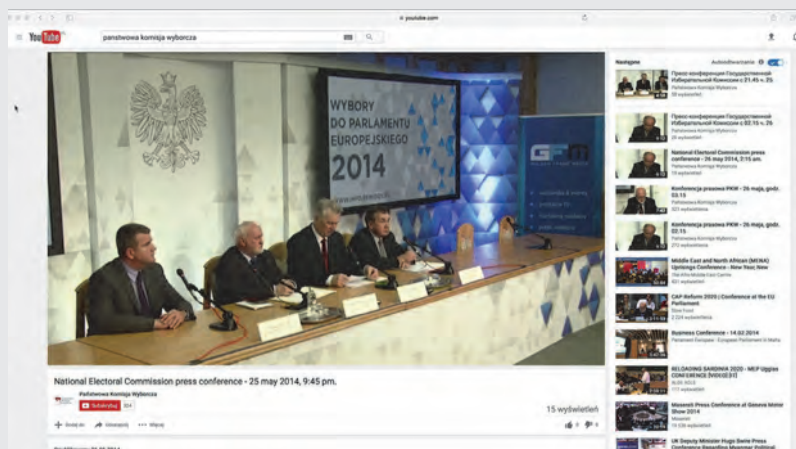
Stefan Jaworski – Przewodniczący PKW:

– Witamy Państwa, przepraszamy, że o tak późnej porze...



←

Obecnie spływające wyniki można śledzić „on –line” całą dobę na stronie internetowej. Konferencje prasowe są transmitowane w Internecie.



←

Kontakt z wyborcami utrzymywany jest również za pośrednictwem mediów społecznościowych.

Cel wszystkich działań administracji wyborczej pozostaje niezmienny — przeprowadzenie rzetelnych, uczciwych i transparentnych wyborów, które Sąd Najwyższy uzna za ważne.



CZĘŚĆ 2 Wystąpienia Konferencyjne

WYSTĄPIENIE PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Szanowny Panie Przewodniczący,
Szanowni Panowie Przewodniczący,
Szanowni Państwo Prezesi,
Szanowni Państwo Profesorowie, Posłowie, Senatorowie,
Wszyscy dostojni zebrani Goście!

Chcę bardzo podziękować za zaproszenie na tę podniosłą i ważną uroczystość, pogratulować młodym zwycięzcom, laureatom nagrodzonym w wyniku konkursu. Może powiem od razu na wstępie, że bardzo się cieszę z tych prac i nagród. Cieszę się, że decyzja Państwowej Komisji Wyborczej była właśnie taka, by zwrócić się z tym konkursem do ludzi młodych, do tych najmłodszych dopiero dojrzewających prawników. To są ludzie z tego pokolenia, które urodziło się już w wolnej Polsce, to są ludzie, którzy żyją nowoczesnym życiem i patrzą w przyszłość. Oni dzisiaj rozpoczynają swoje zainteresowanie prawem wyborczym i mam nadzieję, że w przyszłości będą je rozwijali, zgodnie z zasadami nowoczesności rozwijającego się świata i dojrzewającej prawdziwej demokracji.

Ale przede wszystkim chcę podziękować za zaproszenie na dzisiejszą uroczystość, która w jakimś sensie jest refleksją nad ostatnimi 25 latami rozwoju polskiej demokracji. Co trzeba najbardziej podkreślić – cieszę się, że ta uroczystość jest, bo ona wskazuje ten

moment rozpoczęcia rzeczywistej demokracji w Polsce. Obchodziliśmy niedawno rocznicę wyborów 4 czerwca 1989 roku – datę bardzo symboliczną, w której Polacy, niesieni w ramach wielkiego ruchu „Solidarności”, dokonali przełomu, który spowodował upadek komunizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Na kanwie tego przełomu dopiero nastąpił upadek muru berlińskiego. Dlaczego tak mocno to akcentuję? Dlatego, że my, Polacy za mało to podkreślamy. Wszyscy kojarzą upadek komunizmu z upadkiem muru berlińskiego. Otóż nie – komunizm upadł na skutek wielkiej pokojowej rewolucji, której dokonało polskie społeczeństwo, której dokonała „Solidarność”. Polskie społeczeństwo niesione ideą wolności, sprawiedliwości, woli przynależności także politycznej do wolnego świata Zachodu.

Podkreślałem już wielokrotnie, że kulturowo należymy do Zachodu od 1050 lat – od kiedy weszliśmy do świata kultury judeochrześcijańskiej, czyli od Chrztu Polski, od wielkiej decyzji księcia Mieszka I. Ale politycznie w ciągu tych 1050 lat różnie bywało, bo historyczne losy naszej ojczyzny są skomplikowane. Polacy zawsze mieli w sobie wielkie dążenie do wolności i samostanowienia. Wystarczy wspomnieć 1505 rok – konstytucję, czyli ustawę sejmową Nihil novi i utworzenie zrębów demokracji szlacheckiej – już wtedy postanowiono, że

nie będzie podjęta żadna decyzja dotycząca najważniejszych spraw państwa bez zgody posłów ziemskich i senatorów. To pokazuje, że tak naprawdę my jako naród, jako społeczeństwo, dążymy do demokracji, do samostanowienia co najmniej od ponad 500 lat.

Ten 1989 rok, który był przełomem, nie był jednak przełomem w znaczeniu, o którym tutaj dzisiaj mówiliśmy. Ten tytuł konferencji wyświetlony na tej tablicy można by nieco zmodyfikować i powiedzieć, że to jest 25 lat nie tylko demokratycznego prawa wyborczego, ale to jest 25 lat demokratycznego prawa. Prawo jest stanowione przez organy przedstawicielskie, przez parlament, Sejm i Senat. Czy jest demokratycznym prawem, które było stanowione przez nie w pełni demokratycznie wybrany Sejm? Oczywiście można na ten temat dyskutować, ale z pewnością jest tutaj bardzo istotna wątpliwość. Tymczasem rzeczywistym przełomem w tym zakresie był 28 czerwca 1991 roku, gdy uchwalono nową ordynację wyborczą do Sejmu, która przesądzała o tym, że następne wybory sejmowe (te, które miały się odbyć na jesieni) będą już w pełni wolne. To wkrótce później, 5 lipca, Prezydent Rzeczypospolitej Lech Wałęsa – pierwszy wybrany w wolnych wyborach powszechnych Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – powołał swoim zarządzeniem skład Państwowej Komisji Wyborczej.

Ta rola PKW jest absolutnie fundamentalna: czy jest coś ważniejszego w państwie, które chce być państwem demokratycznym, niż uczciwe i rzetelne wybory do organów przedstawicielskich, które będą stanowiły prawo, które będą powoływały osoby na najważniejsze stanowiska w państwie, do kierowania państwem, do kierowania jego najważniejszymi instytucjami? W moim przekonaniu nic bardziej fundamentalnego dla demokracji, niż uczciwe, rzetelnie przeprowadzone wybory nie występuje. Stąd tak ogromna rola Państwowej Komisji Wyborczej.

Proszę Państwa, chciałem podziękować wszystkim tym, którzy w ciągu tych 25 lat przyczyniali się do wzmacniania Państwowej Komisji Wyborczej, do tego, żeby wybory w Polsce były przeprowadzane coraz lepiej i sprawniej. Dziękuję tym wszystkim. Ta kwestia jest najważniejsza. Oczywiście, możemy ubolewać nad tym, że frekwencja wyborcza w naszym kraju w zasadzie we wszystkich wyborach jest, porównując nas z krajami Europy Zachodniej, a nawet sąsiadami z Europy Środkowo-Wschodniej, relatywnie niska. Jest wielkim pytaniem i zadaniem dla nas wszystkich, przede wszystkim dla PKW, dla ludzi sprawujących władzę: co zrobić, by tę frekwencję podnieść? Co zrobić, by coraz więcej ludzi ufało temu, że ich głos oddawany w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych ma rzeczywiście znaczenie. Że przez swój głos mają szansę realizować swoje potrzeby i wizję tego, w jakim kierunku powinny być prowadzone polskie sprawy. To ważne zadanie i dlatego cieszę się i podkreślę to jeszcze raz, z tego udziału młodych ludzi w dyskusji na temat prawa wyborczego poprzez te prace, które zostały napisane.

Chciałbym, żeby to oni w przyszłości pracowali nad kształtowaniem tego prawa, tak żeby wybory były coraz bardziej transparentne, coraz lepiej przeprowadzane, aby były coraz sprawniejsze, by starać się w bezpieczny sposób wykorzystać do celów wyborczych nowoczesne narzędzia, które oferuje nam współczesna technika i które przynosi współczesny świat.

Szanowni Państwo!

Dziękuję jeszcze raz za te 25 lat. Na ich przestrzeni różnie bywało – mieliśmy kryzys w 2014 roku w związku z wyborami samorządowymi. Mieliśmy kryzys, zaufanie zostało nadszarpięte, sam to wiem, bo rozmawiałem z wieloma ludźmi, ale na szczęście PKW w sposób sprawny i spokojny potrafiła to zaufanie odbudować w kolejnych wyborach, w wyborach przeprowadzonych sprawnie, co do których uczciwości nikt nie podnosił żadnych istotnych wątpliwości. To bardzo ważne i za to chciałem podziękować w sposób szczególny.

Przed nami kolejne lata, przed nami kolejne wybory – do najważniejszych organów w państwie, ale także do Parlamentu Europejskiego. Wierzę w to, że będziemy w zakresie ich przeprowadzenia coraz sprawniejsi. Uważam, że powinniśmy być otwarci na propozycje, które są zgłaszane w zakresie poprawiania i usprawniania procedur wyborczych, w zakresie czynienia ich coraz bardziej transparentnymi. Uważam, że powinna być to także dyskusja, która powinna się toczyć z udziałem organizacji pozarządowych i społeczeństwa. Jeżeli mamy wzmacniać poczucie wiarygodności wyborów i budować wiarygodność państwa wobec jego obywateli, to udział tego czynnika społecznego w procesie podejmowania decyzji na temat zmian w tym zakresie jest potrzebny. Powinniśmy się przyglądać wszystkim propozycjom, jakie są składane. Oczywiście jedne z nich będą być lepiej funkcjonowały w praktyce, inne gorzej, ale każda z nich jest godna rozpatrzenia. Musimy podążać za nowoczesnością, musimy odpowiadać na współczesne potrzeby, jednocześnie pogłębiając zaufanie społeczne do procesu wyborczego. Proces wyborczy ma bowiem absolutnie fundamentalne znaczenie dla budowy państwa prawdziwie demokratycznego i cieszącego się zaufaniem społecznym.

Jeszcze raz dziękuję za zaproszenie i za te 25 lat funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. Życzę wszystkim Państwu kolejnych 25 lat znakomitego funkcjonowania, pogłębiania zaufania obywateli do procesu wyborczego, w związku z tym zaufania do polskiego państwa. Dziękuję.

Wystąpienia byłych Przewodniczących
Państwowej Komisji Wyborczej

PROF. ANDRZEJ ZOLL

ROLA SĘDZIÓW W PROCESIE WYBORCZYM

Udział sędziów w procesie wyborczym, to dawna tradycja Polskiego prawa wyborczego. Prawa, które wtedy służy obywatelom, jeżeli gwarantuje rzetelne, uczciwe przeprowadzenie aktu wyborczego.

Od 1952 r. w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zrezygnowano z tej tradycji i było to zupełnie zrozumiałe. W tych „wyborach” nie chodziło przecież o akt, który by miał oddać wolę wyborców. Chodziło o pewien teatr, który miał zapewnić rządzącym rzekomą legitymację do dalszego pełnienia władzy.

Dziękując za zaproszenie dzisiaj do tego wystąpienia i do obchodów jubileuszu 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego muszę powiedzieć, że ta dzisiejsza uroczystość jest jednak spóźniona. Dlatego, że rzeczywiście majowe ordynacje wyborcze w 1991 r. stworzyły fundament demokratycznego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, ale w pełni demokratyczne wybory odbyły się w Polsce w 1990 r. na podstawie ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 września 1990 r. i na podstawie tej ustawy wróciliśmy właśnie do tej dawnej, dobrej tradycji udziału sędziów w przygotowaniu i nadzorowaniu procesu wyborczego, a także w ustalaniu wyników wyborów. Podstawą prawną był art. 14 tej ustawy, który właśnie powoływał PKW składającą się z 15 osób, po 5 sędziów z najwyższych instancji władzy sądowniczej: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na podstawie tego art. 14 4 października 1990 r. marszałek Sejmu Mikołaj Kozakiewicz powołał

Państwową Komisję Wyborczą. Miałem zaszczyt przewodniczyć temu zespołowi i pracować nad rzetelnością tamtych wyborów.

Chciałbym parę słów powiedzieć o kulisach powstania tego zapisu, który moim zdaniem jest początkiem tej powojennej już tradycji oddania nadzoru nad wyborami władzy sądowniczej. Muszę cofnąć się jeszcze do 1989 r. W wyniku obrad okrągłego stołu została powołana też Państwowa Komisja Wyborcza, która miała przygotować i nadzorować wybory z 4 czerwca 1989 roku. Ta Państwowa Komisja Wyborcza została powołana jeszcze według modelu PRL-owskiego. Składała się z przedstawicieli różnych ugrupowań politycznych, a także zasiadała w niej grupa reprezentująca Solidarność. Należałem do tej grupy sześciuosobowej. Był to pierwszy organ państwowy, który składał się w oparciu o założenia przyjęte przy okrągłym stole. Czyli relacja była 2:1. Nas było 6 osób w 18-osobowej Państwowej Komisji Wyborczej. Po pierwszym posiedzeniu zobaczyliśmy, że nie mamy najmniejszych szans jeżeli chodzi o jakiegokolwiek głosowanie, ale mieliśmy szczęście. Przewodniczył tej komisji wyborczej Pan prof. Alfons Klapkowski – profesor prawa międzynarodowego, ówczesny prezes Trybunału Konstytucyjnego. On rozumiał sytuację, jaka w 1989 r. była w Polsce i nie dopuszczał do głosowania w tej komisji. Wszystkie uchwały były podejmowane na drodze konsensusu. I to była dla nas szansa. Mogliśmy przygotować wybory tak aby zapewniona była ich rzetelność. Demokracji w wyborach parla-

mentarnych zapewnić nie mogliśmy, ale rzetelność i uczciwość tych wyborów została zapewniona. W pracach tej komisji wyborczej brała udział osoba, która tu została wspomniana – Pani profesor Janina Zakrzewska – wybitny konstytucjonalista. Stanowiła ona dla nas oparcie, gdyż my prawem wyborczym się nie zajmowaliśmy. Z Panią prof. Zakrzewską rozmawialiśmy już po wyborach czerwcowych, po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego, że jest konieczna błyskawiczna zmiana ordynacji wyborczej, dlatego że byliśmy państwem, które nie miało ordynacji wyborczej. Ordynacja z 1989 r. była jednorazowa. Ona się skonsumowała w wyborach czerwcowych. Byliśmy bez ordynacji wyborczej. Było konieczne jej uchwalenie, bo przecież było prawdopodobne, że Sejm kontraktowy rozwiąże się. Dojdzie do samorozwiązania i wówczas byłby problem jak przeprowadzić następne wybory. W tej sprawie wielokrotnie spotykaliśmy się z Panem profesorem Bronisławem Geremkiem – przewodniczącym Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i na tych spotkaniach padła propozycja, żeby wrócić do tamtych przedwojennych czasów i żeby sędziowie najwyższej władzy sądowniczej sprawowali nadzór nad przeprowadzaniem wyborów. Panu prof. Geremkowi tamta propozycja bardzo odpowiadała i znalazła ona swój wyraz już w ustawie z września 1990 r. w wyborach prezydenckich.

Proszę Państwa nie ma chyba dzisiaj potrzeby uzasadniać celowości tego powrotu do tradycji oddania nadzoru nad wyborami władzy sądowniczej. To przecież sędziowie mają w swojej mentalności bardzo głęboko zakodowaną cechę niezawisłości. To przecież sędziowie w Polsce – bardzo rozsądne jest to rozwiązanie, a nie jest ono powszechne w Europie – nie mogą być członkami partii politycznych. To sędziowie mają to poczucie także przynależności do organów, które są niezależne od innych władz. W końcu trzeba zwrócić także uwagę na to, że zasiadają w Państwowej Komisji Wyborczej osoby, które są sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a więc osoby o bardzo dużym doświadczeniu i bardzo dużym autorytecie, i to niewątpliwie zapewnia także autorytet Państwowej Komisji Wyborczej.

Proszę pozwolić, że wrócę do pewnych zdarzeń, w tym okresie, gdy ja byłem przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, zarówno tej powołanej w 1990 r., jak i w 1991 r. w wyborach parlamentarnych, stanowiącej już stały organ, do zdarzeń, które wpłynęły na kształtowanie się kultury wyborczej w Polsce i kształtowanie się pewnych zasad wyborczych. Oparte jest to na zdarzeniach, które w tamtych wyborach miały miejsce. Może już dzisiaj mało kto pamięta, ale właśnie ta Komisja w wyborach z 1990 r., w swoich wytycznych spowodowała, że po raz pierwszy po wojnie w wyborach wzięli udział więźniowie, którzy nie byli pozbawieni praw publicznych. Do tego okresu, w czasie PRL, a także w 1989 r. w wyborach czerwcowych osoby pozbawione wolności nie były

dopuszczone do aktu wyborczego, niewątpliwie z naruszeniem ich podstawowych praw, skoro nie były pozbawione praw publicznych. Bardzo trudny do rozstrzygnięcia problem miała ta komisja też w 1990 r. w związku z dopuszczeniem jednego z kandydatów do wyborów. Mianowicie w kalendarzu wyborczym określony był termin, w którym komitety wyborcze poszczególnych kandydatów miały przedstawić Państwowej Komisji Wyborczej listy z poparciem 100 tysięcy obywateli. I tak się złożyło, że komitet wyborczy jednego z kandydatów do godz. 12 w nocy dostarczył tylko część worków z podpisami, natomiast z resztą spóźnił się kilkadziesiąt minut. I teraz powstał problem, czy ma ten kandydat być dopuszczony do wyborów, czy nie. W tej pierwszej partii nie było 100 tysięcy podpisów. I myśmy oczywiście odmówili dopuszczenia do wyborów tego kandydata. On się odwołał do Sądu. Sąd przyznał nam rację. Myślę, że w prawie wyborczym musi być bardzo daleko posunięty formalizm. Tu nie można oddawać się jakimś ocenom. No w końcu były te podpisy oddane, leżą pod drzwiami, Komisja zamknęła o 12-tej drzwi i nie chce przyjmować. Dziwiono się, że tak biurokratycznie podchodzimy. Myślę, że nie ma możliwości innego zachowania.

W 1991 r. doszło do bardzo ciekawej sytuacji. Mianowicie, były to wybory parlamentarne i przedstawiciele jednej z partii, partii X, którzy składali podpisy poparcia swoich kandydatów, w kilku okręgach wyborczych – można powiedzieć wręcz w większości – złożyli nierzetelne, sfałszowane podpisy. Krajowe Biuro Wyborcze mogło to jednoznacznie stwierdzić. Państwowa Komisja Wyborcza nie dopuściła tych kandydatów do wyborów. W Sejmie złożona została interpelacja w tej sprawie, z zarzutami, że Państwowa Komisja Wyborcza usiłuje wpłynąć na wynik wyborów nie dopuszczając przedstawicieli tej partii do wyborów. Zostałem zaproszony do Sejmu i przedstawiłem ewidentne dowody sfałszowania tych podpisów, tłumacząc naszą decyzję. Wtedy doszło do niezwykle ważnej, uważam, dla polskiej demokracji sytuacji. Posłowie domagali się głosowania nad tym moim wyjaśnieniem – czy przyjąć je czy odrzucić i wtedy prowadzący obrady wicemarszałek Sejmu pan Aleksander Małachowski powiedział: – Nie ma żadnego głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza w zakresie przygotowywania i nadzorowania wyborów jest organem niezależnym. Mogą być protesty wyborcze rozpatrywane przez Sąd Najwyższy, ale Sejm nie może tutaj podjąć żadnej decyzji. I tak się stało. Proszę zwrócić uwagę, że dokonany wtedy został bardzo wyraźny krok w stronę demokratycznego państwa prawa. To jest 1991 rok, obowiązuje jeszcze konstytucja z 1952 r. wyrażająca zasadę jednolitej władzy państwowej. To jeszcze wtedy Sejm po tamtych wyborach wyrażać miał i wyraził ważność przeprowadzonych wyborów. Dopiero od 1993 r. to Sąd Najwyższy decyduje o tym, czy wybory były ważne, czy nie.

I na koniec jeszcze jedno zdarzenie z 1993 r. Jedno chyba z najbardziej dramatycznych posiedzeń Państwowej Komisji Wyborczej, jakie prowadziłem, posiedzenie przeciągnięte w głęboką noc. Chodziło o wybory do Senatu. Powstała wówczas koalicja Katolicki Komitet Wyborczy Ojczyzna. Była to koalicja różnych ugrupowań, które ten Komitet utworzyły. W wyborach do Senatu komitet wyborczy mógł zgłosić tylu kandydatów, ilu w danym okręgu mogło być wybranych. W większości okręgów było to dwóch kandydatów, w Warszawie i Katowicach mogło to być trzech kandydatów. I teraz co się stało. Oprócz tych dwóch czy trzech kandydatów, zgłoszonych przez Katolicki Komitet Wyborczy Ojczyzna, ugrupowania wchodzące w skład tego komitetu zgłosiły swoich kandydatów niezależnych. I co mieliśmy zrobić, czy przyjąć tych kandydatów, czy odrzucić uznając że złamane zostało prawo wyborcze. Co zrobić z kandydatami Komitetu Wyborczego Ojczyzna – czy też ich nie dopuścić do wyborów. Bardzo długo trwała ta narada. Nie mieliśmy wątpliwości co do tego, że zostało złamane prawo wyborcze. Natomiast co do konsekwencji tego złamania – czy w ogóle wykluczyć też Ojczyznę z wyborów do Senatu, czy nie. Zapadło rozstrzygnięcie, które uważam, że było trafne. Wykluczaliśmy tylko tych kandydatów, którzy byli zgłoszeni przez ugrupowania wchodzące w skład tej koalicji.

Wiele było trudnych decyzji, które musiała podejmować Państwowa Komisja Wyborcza i za mojej kadencji i później. Ale jestem pewien, że wszystkie te decyzje były dyktowane troską o to podstawowe zadanie, jakie miała do wykonania Państwowa Komisja Wyborcza – zadbanie o rzetelny, uczciwy proces wyborczy. I bardzo się martwię, że słychać często głosy, które domagają się powrotu do innego ustroju komisji wyborczych – powrotu do partyjnego, politycznego składu komisji wyborczych. Uważam, że byłby to krok w bardzo złym kierunku. W kierunku, który by właśnie nie gwarantował uczciwości wyborów.

WYBORY POWSZECHNE A CELE DEMOKRACJI

Wybory powszechne przebiegają według reguł określonych w prawie wyborczym. Dotyczy to wyborów referendalnych nawiązujących do tak zwanej demokracji bezpośredniej oraz wyborów osób mających reprezentować obywateli w różnych władzach publicznych, co łączy się z tak zwaną demokracją pośrednią (przedstawicielską).

W obydwu przypadkach podstawowe znaczenie ma tak zwana reguła większości. Oznacza ona, że każde głosowanie wyłania zwycięską większość i – odczuwającą poczucie krzywdy – pokonaną mniejszość. Jest to nieuchronna konsekwencja demokratycznych wyborów.

Problem sprowadza się jednak do pytania, czy reguła większości stanowi samoistny cel demokracji, czy też wybory są jedynie metodą prowadzącą do celu mającego inne źródło. Pytanie to często jest tłumione przekonaniem, że istotą demokracji jest wola większości, która najpełniej ujawnia się właśnie w głosowaniu powszechnym. Przekonanie to na ogół jest tak głębokie, że utożsamianie demokracji z regułą większości traktowane jest niemal jak aksjomat nie wymagający dowodu.

Tymczasem celem ustroju demokratycznego powinno być dobro wspólne. Wynika to także z Konstytucji RP, która już w pierwszym artykule stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Natomiast reguła większości stanowi jedynie ważną metodę realizującą ten cel.

Mylenie celu z metodą jest nie tylko błędem metodologicznym, ale może prowadzić do rozwiązań sprzecznych z owym celem. Pomijając drastyczne przykłady nazizmu, czy rewolucji bolszewickiej, gdy wola większości doprowadziła do tragicznych skutków, warto zwrócić uwagę, że także w państwach demokratycznych są z tym problemy – oczywiście w innej skali.

Sprawę dodatkowo komplikuje względność pojęcia „większość”. Obowiązujące prawo wyborcze powoduje, że można zwątpić w szlachetne założenie, iż wyniki wyborów powszechnych powinny odzwierciedlać wolę większości obywateli. Decyduje bowiem nie większość obywateli państwa, lecz większość biorących udział w głosowaniu. Na przykład nieuprawnione jest założenie, że „Naród” w referendum rozwiąże jakiś ważny problem, skoro sprawa może być rozstrzygnięta przez nieco więcej niż ¼, a w sprawach lokalnych przez zaledwie 15% obywateli uprawnionych do głosowania.

Jeszcze ostrzej rysuje się ten problem w wyborach władz publicznych. Na przykład zwycięskie ugrupowanie może uzyskać zdecydowaną przewagę w parlamencie zdobywając zaledwie kilkanaście procent poparcia ogółu uprawnionych do głosowania. W wyborach tych nie obowiązują bowiem żadne limity frekwencji oraz nie ma obowiązku uczestniczenia w wyborach tak, jak to ma miejsce w niektórych innych państwach demokratycznych.

Powyższe rozwiązania prawne świadczą o tym, że – całkowicie zrozumiale – względy praktyczne stawiane są wyżej, aniżeli poznanie rzeczywistych preferencji większości obywateli. Nie do końca przekonuje argument, że przecież wszyscy uprawnieni mogli uczestniczyć w głosowaniu, a rozstrzygnięcie zapadło głosami aktywnej części obywateli. Jednym z powodów absencji może być bowiem właśnie aktywna postawa sprzeciwu wobec poddania regule większości określonej sprawy, albo źle lub niezrozumiale postawionego pytania referendalnego. Mogą być pytania, na które odpowiadający nie potrafi, bądź nie chce w zgodzie z własnym sumieniem odpowiedzieć „tak” albo „nie”, względnie jego zdaniem odpowiedź wymaga opisu. W wyborach osób może być tak, że wyborca nie akceptuje żadnego kandydata lub żadnego ugrupowania politycznego biorącego udział w wyborach.

Niezależnie od powyższych dylematów dotyczących „większości” decydującej o wynikach wyborów, wiele problemów wiąże się z samą istotą głosowań referendalnych i wyborów osób na funkcje publiczne.

Jeżeli chodzi o referenda, to podstawowa kwestia dotyczy treści i formy pytania referendalnego. Referendum traci sens, gdy zawarte w nim pytania są niezrozumiałe lub dotyczą problemu na tyle mało znanego głosującym, że nie są oni w stanie rozwiązać go w pełni świadomie i samodzielnie. Jeżeli przedmiotem referendum jest zagadnienie trudne, złożone, wymagające specjalistycznej wiedzy, to odwoływanie się do woli większości nie tylko nie gwarantuje optymalnego rozwiązania sprawy, ale nawet może być szkodliwe.

Najważniejszym warunkiem uzasadniającym przeprowadzenie referendum jest nieprzekraczanie pewnych merytorycznych granic. Granice te wyznaczają sprawy, które nie nadają się do rozstrzygnięcia przez wolę większości. Wyróżnić tu można dwie kategorie problemów. Pierwsza dotyczy spraw, których realizacja w dłuższej perspektywie jest niezbędna pomimo, że chwilowo mogą być one mało popularne. Chodzi tu między innymi o sprawy ekonomiczne, w których bieżący interes osobisty kłóci się z celami służącymi w dłuższej perspektywie dobru wspólnemu. Na przykład w indywidualnym, bieżącym interesie obywatela leży likwidacja lub co najmniej radykalne obniżenie danin publicznych przy równoczesnym zwiększeniu świadczeń ze strony państwa i samorządów lokalnych. Zapewne każde referendum z tego zakresu będzie odzwierciedlać takie oczekiwania. Inne postawy wymagałyby dużej wiedzy ekonomicznej i społecznej, której przeciętnemu obywatelowi z oczywistych powodów na ogół brakuje. Nie powinno się więc wymagać od niego decydowania o sprawach, w których nie jest kompetentny i co do których często nawet specjaliści nie są zgodni. Własne doświadczenie, jako byłego przewodniczącego PKW, pozwala mi o tym mówić w związku z referendum zarządzonymi w czasie mojej kadencji.

Do drugiej kategorii należą sprawy, których rozwiązanie wymaga poznania prawdy istniejącej obiektywnie, niezależnie od woli, czy poglądów obywateli. Dotyczy to na przykład prawd przyrodniczych, historycznych, ekonomicznych, a także obiektywnych prawd moralnych. Te ostatnie budzą najwięcej kontrowersji, gdyż na ogół łączone są z określonym światopoglądem. Kontrowersje te nie oznaczają jednak, że takich prawd nie ma. Świadczą o tym chociażby uniwersalne prawa człowieka, które istnieją niezależnie od woli prawodawców państwowych, czy poglądów różnych ludzi. Pozbawione sensu, a nawet humorystyczne, chociaż pewnie prawnie dopuszczalne, byłoby referendum dotyczące np. przyczyn zmian klimatycznych, dokładnej godziny rozpoczęcia bitwy pod Grunwaldem, dopuszczalnego poziomu inflacji, czy etapów życia ludzkiego, które nie wymagają ochrony prawnej. Prawidłowe odpowiedzi na podobne pytania nie zależą od przekonań, czy woli większości obywateli, lecz od prawdy leżącej poza ich wyobrażeniami. Poszukiwanie tej prawdy wymaga najczęściej pogłębionej wiedzy i dlatego lepiej pozostawić te sprawy specjalistom, a w sprawach moralnych respektować utrwalone od tysięcy lat systemy wartości.

Pomimo tych zastrzeżeń wciąż podejmowane są próby odwoływania się do „woli obywateli”, zwłaszcza w sprawach gospodarczych i etycznych. Wy tłumaczyć to można albo dążeniem do osiągnięcia jakichś partykularnych celów politycznych, albo chęcią przerzucenia na obywateli odpowiedzialności za ważne, choć ryzykowne decyzje, albo wreszcie szczerym przekonaniem, że celem demokracji jest bezkrytyczne poddanie się woli większości.

Nieco inne problemy łączą się z wyborami członków władz publicznych. Pominąć można tu różne zagadnienia konstytucyjne takie jak np. dwuizbowość parlamentu, jego skład ilościowy (porównywalny ilościowo z legislaturą Stanów Zjednoczonych), sprawy kompetencji Prezydenta, sposób rozdziału mandatów itd. Zasadnicze pytanie sprowadzić można do tego, czy wybory powszechne mają doprowadzić jedynie do wyłonienia osób w sposób najpełniej odzwierciedlający wolę wyborców uczestniczących w głosowaniu, czy także doprowadzić do zwycięstwa kandydatów, którzy stwarzają największe gwarancje osiągnięcia dobra wspólnego i tym samym – w perspektywie czasowej – najlepiej będą służyć dobru indywidualnemu. Doświadczenie i praktyka wielu państw demokratycznych (nie tylko Polski) pokazuje, że obydwa powyższe cele nie zawsze są spójne. Jest to jeden z większych dylematów demokracji, a zarazem wyzwanie przed którym stoją współczesne państwa demokratyczne.

Można szukać różnych rozwiązań – na przykład ostatnio w Polsce toczy się dyskusja o jednomandatowych okręgach wyborczych. Wydaje się jednak, że istota problemu leży gdzie indziej. Dotyczy mianowicie wymogów, jakim powinni odpowiadać kandydaci ubiegający się o funkcje publiczne w wyborach powszechnych. Obowiązujące

prawo oraz kampanie wyborcze prowadzone przez poszczególnych kandydatów i ugrupowania polityczne nie gwarantują wyłonienia najlepszych osób i poznania ich rzeczywistych walorów. Współczesne metody socjotechniczne pozwalają zamazać prawdę o kandydacie, a próby odkrycia tej prawdy przez kontrkandydatów traktowane są jako standardowa retoryka wyborcza, której najczęściej nie traktuje się poważnie. Istnieje więc duża łatwość manipulacji opinią publiczną, co powoduje, że głosujący często podejmują decyzje wyborcze niesamodzielnie i nieświadomie.

W tej sytuacji powstaje konieczność wpisania do prawa wyborczego (także do Konstytucji) wymogów, którym powinni odpowiadać kandydaci tak, aby zwiększyć prawdopodobieństwo zwycięstwa najlepszych, a nie tylko najpopularniejszych osób. Wymogi te powinny dotyczyć poziomu etycznego, kompetencji merytorycznych oraz doświadczenia ubiegających się o funkcje publiczne. Legislacyjnie nie byłoby to trudne. Podobne wymogi prawne stawiane są w wielu zawodach związanych na przykład ze służbą cywilną, czy z wymiarem sprawiedliwości. Skoro więc ustanawia się wysokie standardy wobec osób stosujących prawo, to tym bardziej podobne kryteria powinny obowiązywać tych, którzy prawo mają ustanawiać. Tymczasem widoczne są przypadki wyboru osób wysoce amoralnych, uzależnionych, karanych sędownie, mających za sobą niewyjaśnioną przeszłość, o niskim poziomie intelektualnym lub nawet budzących poważne wątpliwości co do równowagi psychicznej.

Powyższe uwagi powinny skłaniać do refleksji nad potrzebą dostosowania prawa wyborczego i wynikającej z niego reguły większości do celów demokracji. Spójność w tym zakresie staje się niezbędna dla przetrwania ustroju demokratycznego i pełnego odkrycia wszystkich jego walorów.

16 LAT NA STRAŻY SĘDZIOWSKIEGO SYSTEMU WYBORCZEGO

25 lat od powołania stałej Państwowej Komisji Wyborczej w składzie sędziowskim, uzmysławia nam, jak wielką drogę przeszły organy wyborcze: od doraźnych, partyjnych i zależnych w PRL, po stałe, demokratyczne, neutralne i niezależne w III Rzeczypospolitej. Skłania również do refleksji, ocen i wspomnień, tym bardziej, że pozostałem w tej szacownej instytucji 16 lat swojego zawodowego życia, w tym przez 12 lat na stanowisku przewodniczącego. Proszę zatem mi wybaczyć bardzo osobisty ton mojej wypowiedzi.

Z okazji jubileuszu warto przypomnieć, że pierwsze demokratyczne i wolne wybory w Polsce, 26 lat temu, przeprowadził do rad gmin wiosną 1990 roku Jerzy Stępień, późniejszy sędzia i prezes TK, sprawujący wtedy funkcję Generalnego Komisarza Wyborczego, przy udziale Kolegium w skład którego wchodził sędziowie z najwyższych instancji sądowych. Jesienią tego samego roku doraźnie powołana PKW, w składzie sędziowskim, pod przewodnictwem prof. Andrzeja Zolla przeprowadziła wybory na urząd Prezydenta RP, w którym zwyciężcą została legendarny przywódca „Solidarności” – Lech Wałęsa.

Czym dla mnie i moich znakomitych współpracowników była PKW? Oczywiście, doskonale znaliśmy swoje obowiązki zawarte najogólniej w definicji ustawowej: „**PKW jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wy-**

borów i referendów”. Mieliśmy naturalnie pełną świadomość tego, że PKW jest istotnym elementem demokratycznego państwa prawa, że odpowiadając za wolne i demokratyczne wybory, przeprowadzane według transparentnych i rzetelnych procedur wyborczych, legitymizuje system demokratycznie wybranych organów państwa w tym: Prezydenta RP i parlamentu.

Swoje zadania postrzegaliśmy jednak szerzej, przez określenie naszej roli jako **gwaranta rządów prawa w procesie wyborczym i strażnika integralności sędziowskiego systemu wyborczego**. Wieleletnia obserwacja publiczna dostarczała dowodów, że nasz system wyborczy nie jest dany raz na zawsze, że wymaga troski i baczenia, by zachodzące zmiany w prawie wyborczym miały zawsze charakter demokratyczny, by nie cofały go wstecz w stosunku do już osiągniętego standardu. Polityka i administracja zawsze mają tendencje do rozszerzania swojego władania bez względu na czas, barwę i ideologię zmieniającej się rzeczywistości. Przecistawianie się tym tendencjom wymaga oczywiście odwagi, ale ta cecha należy do istoty stanu sędziowskiego.

Zupełnie nieuprawnione i pozbawione waloru racjonalności są głoszone niekiedy poglądy o potrzebie zmiany składu najwyższej komisji wyborczej na czynnik polityczny. Pamiętać tu należy o znanej

od czasów starożytnego Rzymu zasadzie: „**Nemo iudex in causa sua**” – **Nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie, a to oznacza, że polityk nie powinien uwiarygadniać wyboru innego polityka.** Tym bardziej, że w sytuacji, gdy zwycięscy wyborów otrzymują od sędziów wiarygodne prawo do rządzenia, właśnie politykom powinno najbardziej zależeć na tym, aby ten sprawdzony w praktyce optymalny system wyborczy oparty na sędziach, na trwale utrzymać. Truizmem jest bowiem twierdzenie, że niepraworządne i niewłaściwie przeprowadzone wybory oraz brak zaufania społecznego do organów wyborczych, niszczą legitymizację wybranych osób oraz organów demokratycznego państwa.

Niezbędnym standardem i zasadniczą cechą polskich organów wyborczych, jest ich neutralność polityczna, wynikająca z samej istoty zawodu sędziego. Nie oznacza ona braku poglądów politycznych sędziów w ogóle, lecz statuuje stan całkowitej powściągliwości w ich wyrażaniu w decyzjach wyborczych. Według standardów demokratycznych, centralny organ wyborczy powinien być powściągliwy w stosunku do oczekiwań partii rządzącej, aby uniknąć podejrzeń nawet o pozory manipulacji. Niezwykle istotne jest tu posiadanie zaufania wyborców, które buduje się latami, a traci szybko, chociażby w wyniku podejrzeń o stronnicość. Odporność członków organu wyborczego na wpływy polityczne jest szczególnie ważna, bowiem reprezentowanie interesu partyjnego wewnątrz organu władzy publicznej może okazać się zgubne dla jego bezstronności i neutralności. Centralny organ wyborczy powinien ponadto działać z zachowaniem maksymalnej przejrzystości (transparentności), konsultując się w sposób wyraźny z zainteresowanymi stronami przed podjęciem decyzji, a następnie podając do publicznej wiadomości motywy jej podjęcia.

Upływ kadencji, która w moim przypadku zakończyła się 23 marca 2010 roku, upoważnia do dokonywania ogólnych podsumowań. Moi dwaj znakomici poprzednicy na stanowisku przewodniczących PKW prof. Andrzej Zoll i prof. Wojciech Łączkowski, stworzyli profesjonalny, apolityczny zespół sędziów, odpowiedzialnych i świadomych swojej niezależnej pozycji w systemie organów państwowych. Starłem się utrzymać to dziedzictwo i rozszerzyć je na sędziów komisarzy wyborczych, którzy w mojej ocenie doskonale wpisali się w etos i praktykę takiego działania. Sędziów-komisarzy reprezentował ich honorowy dziekan Paweł Sypniewski, następnie Przemysław Strach – obaj sędziowie z Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. Wytworzyła się między nami szczególna więź zawodowa, także emocjonalna, która po latach objawia się w przyjemności i radości dzisiejszego spotkania. Podobnie uczynił to w centrali i delegaturach KBW profesjonalny i wzorowy urzędnik państwowy, lojalny wobec PKW, minister Kazimierz Wojciech Czaplicki. W tych dwóch odrębnych organizacyjnie instytucjach wyborczych, powstał harmonijnie współpracujący ze

sobą tandem, świadomy zadań i obowiązków w sprawnym i rzetelnym przeprowadzaniu wyborów, zespół ludzi silnie zaangażowanych w to, co robią.

Cieszyły pozytywne oceny i wyrazy uznania od kolejnych, wybranych w mojej kadencji prezydentów RP: Aleksandra Kwaśniewskiego i Lecha Kaczyńskiego, od każdorazowych Rzeczników Praw Obywatelskich, od instytutów i organizacji pozarządowych. Satysfakcji zawodowej dostarczało międzynarodowe uznanie PKW zawarte chociażby w raporcie z 2007 roku zespołu obserwatorów międzynarodowych OBWE, którzy w sentencji stwierdzili: **„Wybory parlamentarne w Polsce w dniu 21 października br. miały charakter demokratycznego i pluralistycznego procesu wyborczego opartego na wysokim zaufaniu społecznym w uczciwość i bezstronność organów administrujących wyborami będących pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej”**.

Nie chciałem być posądzony o megalomanię, ale patrząc z perspektywy sześciu lat od zakończenia kadencji, wydaje się, że nie każda specjalistyczna administracja państwowa może pochwalić się taką organizacyjną skutecznością, jaką przez całe lata stworzyła PKW i KBW, zważywszy, że przygotowanie, organizacja i przeprowadzenie wyborów oraz referendum to wielka operacja logistyczna, w której bierze udział około 250 tysięcy osób, i która zabezpiecza sprawną rejestrację komitetów wyborczych i kandydatów do wybieralnych organów władzy, a w ciągu jednego dnia zapewnia spokojne oddanie głosu milionom wyborców.

Kończyłem kadencję z dużym wzruszeniem. Odchodziłem ze świetnie funkcjonującej instytucji, pozostawiając w niej znakomitych sędziów i dobrych kolegów, których przy okazji jubileuszu pragnę publicznie uhonorować. Są to sędziowie z TK – Andrzej Mączyński i Stefan Jaworski, z SN – Stanisław Zabłocki, Stanisław Kosmał, Tadeusz Żyznowski, Maria Grzelka, z NSA – Andrzej Wróblewski, Jan Kacprzak, Zbigniew Szonert, Andrzej Kisielewicz i Włodzimierz Ryms. Z uznaniem wspominam współpracę z sekretarzem PKW Kazimierzem Wojciechem Czaplickim.

Na zakończenie, chociaż nie obejmuje to mojej kadencji, nie sposób pominąć dramatycznego wydarzenia w dziejach PKW, jakim było honorowe podanie się do dymisji przewodniczącego, sekretarza i wszystkich członków najwyższego organu wyborczego, po wyborach samorządowych w 2014 roku. Sędziowie, po awarii technicznej systemu elektronicznego, który kompetencyjnie ich nie obciążał, nie mogąc znieść publicznych, niesprawiedliwych, krzywdzących pomówień o sfałszowanie wyborów samorządowych, poddali się zbiorowej dymisji. Była to także jedyna, dostępna im forma protestu przeciwko jawnej niesprawiedliwości. Publiczne oszczerstwo nie tylko uderzało w godność i honor sędziego, ale w skali kraju podważało zaufanie społeczne do najwyższego organu wyborczego. Nie sądzę jednak, aby

to smutne wydarzenie mogło tym etycznym sędziom zabrać poczucie szlachetnej satysfakcji z uczciwie wypełnionego obowiązku przeprowadzenia, mimo technicznych trudności, rzetelnych i praworządnych wyborów. W mojej ocenie wszyscy dymisjonowani sędziowie dobrze zasłużyli się młodej, polskiej demokracji.

PODSUMOWANIE 25 LAT DZIAŁALNOŚCI PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ I KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO

Jubileusz 25-lecia utworzenia Państwowej Komisji Wyborczej jako stałego najwyższego organu wyborczego i Krajowego Biura wyborczego jako jej organu wykonawczego stanowi znakomitą okazję do zastanowienia się nad znaczeniem tego faktu dla budowy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego, którego zasadniczym filarem są wolne i uczciwie przeprowadzane wybory.

Zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania jakiegoś organu państwowego ma stworzenie dla niego właściwej struktury prawnej. Oczywiście, jeżeli stan prawny jest w miarę stabilny i nie dochodzi do permanentnych nowelizacji, które destabilizują utarte działania organu i zachowania obywateli. Sądzi się, że prawidłowo ustalony model, jasno nakreślone zadania, właściwe i precyzyjnie skonstruowane narzędzia realizacyjne, odpowiednie środki finansowe i dobra kadra to z reguły wystarczające środki dla zapewnienia poprawnego funkcjonowania takiej instytucji. Nasuwa się więc nieodparte pytanie, czy takie parametry funkcjonowania instytucji państwowej sprawdziły się w przypadku PKW jako organu wyjątkowo skonstruowanego nawet na tle systemów organów wyborczych w skali europejskiej, a nawet światowej. Istotnym elementem tego

systemu jest to, że w skład stałego centralnego organu wyborczego wchodzi niezawisli, apolityczni sędziowie wspomagani przez apolityczny aparat urzędniczy KBW.

Doświadczenie 25 lat działalności PKW i KBW dowodzi, że sama poprawna struktura prawna jest dalece niewystarczająca. Ważne jest przede wszystkim to, w jakim środowisku politycznym i społecznym działają takie wrażliwe instytucje państwowe, czy zapewnia im się odpowiednie warunki techniczne, czy kadra urzędnicza jest właściwie nagradzana, czy setki tysięcy społeczników, członków obwodowych komisji wyborczych otrzymuje godziwe diety i mają warunki techniczne umożliwiające sprawne wykonywanie obowiązków. Niesłychanie ważne jest, aby taka instytucja miała należyty prestiż w środowiskach politycznych i społecznych, a jej decyzje, opinie i czynności cieszyły się zaufaniem innych organów państwowych, polityków i zwykłych obywateli, a także mediów. Przez wiele lat PKW i KBW przeprowadziły kilkadziesiąt ogólnokrajowych akcji wyborczych i referendalnych uznanych przez Sąd Najwyższy za ważne pomimo drobnych potknięć z winy człowieka, bądź techniki, które nie zawsze daje się przewidzieć i wyeliminować. Nadzorowały także kilkaset

tysięcy akcji na szczeblu lokalnym, a przypadki unieważnienia ich wyników były sporadyczne. Uznanie przez świat polityczny ważności i uczciwości przeprowadzanych wyborów stało się w Polsce stałym elementem kultury politycznej. Nikomu prawemu i rozsądnemu nie przychodziło do głowy, aby publicznie i w mediach podważać uczciwość organów wyborczych, bezzasadnie zarzucać im fałszerstwa wyborcze i stygmatyzować słownie setki tysięcy uczciwych członków polskich organów wyborczych.

W takich okolicznościach w dniu 31 marca 2010 roku, na podstawie jednogłośnej woli moich kolegów, miałem zaszczyt objąć funkcję Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Naszym celem było kontynuowanie wszystkich dobrych praktyk i działań zmierzających do utrzymania wysokiego prestiżu Państwowej Komisji Wyborczej i polskich organów wyborczych, a przede wszystkim przygotowywanie i organizowanie wyborów i referendum ogólnokrajowych, kontrola finansowania partii politycznych i akcji wyborczych, współdziałanie z innymi organami państwowymi we wcześniejszym przygotowaniu aktów wykonawczych do ordynacji wyborczych, prowadzenie analiz funkcjonowania prawa wyborczego i zgłaszanie najwyższym władzom państwowym konieczności zmian, współdziałanie z parlamentem w przygotowaniu kodyfikacji prawa wyborczego, współdziałanie z ośrodkami naukowymi, a przede wszystkim z centrami studiów wyborczych w Toruniu i Łodzi w zakresie rozwoju doktryny prawa wyborczego i popularyzowania prawa wyborczego, rozwijania współpracy międzynarodowej, poprawy bazy technicznej organów wyborczych.

Wkrótce po objęciu tej funkcji nastąpiły wydarzenia, które wstrząsnęły gmachem Rzeczypospolitej. W dniu 10 kwietnia 2010 roku w katastrofie samolotu z delegacją państwową pod Smoleńskiem zginął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, oraz znaczna część elity ówczesnej władzy. Z uwagi na opróżnienie urzędu Prezydenta RP zaszła konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów na ten urząd. Czynności przygotowawcze do wyborów wyznaczonych przez Marszałka Sejmu na dzień 20 czerwca przeprowadzono w atmosferze żałoby, jak też utrudnień wywołanych ogromną powodzią, która sparaliżowała znaczne regiony kraju. Pomimo tych kłopotów organy wyborcze oraz organy samorządu gmin sprawnie przygotowały całą infrastrukturę wyborczą jak lokale, urządzenia techniczne, obwodowe komisje wyborcze, oraz wszystkie wymagane procedurą wyborczą czynności. Wybory (w dwóch turach) przebiegły sprawnie, a wyniki drugiej tury ogłoszono 5 lipca 2010 roku. Na Prezydenta RP wybrano Bronisława Komorowskiego. Uroczysta ceremonia wręczenia elektowi uchwały PKW o wyborze odbyła się na Zamku Królewskim.

Jesienią tamtego roku Prezes Rady Ministrów zarządził powszechne wybory samorządowe (21 listopada pierwsza tura, 4 grudnia druga

tura). Wybory te – zawsze trudne pod względem organizacyjnym (4 wybory w ciągu jednego dnia) – zostały przeprowadzone sprawnie, a obwieszczenie o wynikach wyborów w skali kraju PKW ogłosiła 24 listopada (pierwsza tura), i 5 grudnia 2010 roku (druga tura). Dodać należy, że poszczególne komisje terytorialne i komisarze wyborczy ogłosili wyniki wcześniej, bezpośrednio po ustaleniu wyników na swoim terenie.

Początek roku 2011 to uchwalenie przez Sejm w dniu 5 stycznia Kodeksu wyborczego, który ujednolicił przepisy wyborcze regulujące wybory do Sejmu, do Senatu, na urząd Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego i wybory samorządowe. Poza regulacją kodeksową pozostają referenda ogólnokrajowe i lokalne, przy czym w sprawach nieuregulowanych przez ustawy referendalne mają odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu wyborczego. Kodeks wprowadził nowe alternatywne sposoby głosowania (głosowanie korespondencyjne w obwodach za granicą i głosowanie w kraju przez osoby niepełnosprawne), jak też uregulował głosowanie przez pełnomocnika. W pracach ustawodawczych nad kodeksem uczestniczyli przedstawiciele KBW prezentując opinie PKW w przedmiocie poprawności procedur wyborczych i respektowania równych praw wszystkich komitetów wyborczych i ich kandydatów. Po zbadaniu na wniosek grupy posłów zgodności z Konstytucją nowych sposobów głosowania Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone regulacje są zgodne z Konstytucją (K9/11). Należy zauważyć, że uchwalając kodeks ustawodawca miał na uwadze nie tylko ujednolicenie procedur wyborczych na wszystkie wybory, lecz także ustabilizowanie prawa wyborczego, aby wszyscy uczestnicy wyborów znali jego zasadnicze regulacje. Niestety te nadzieje okazały się płonne, gdyż w krótkim okresie kodeks doczekał się kilkunastu nowelizacji, a ich końca nie widać.

Jesienne wybory do Sejmu i Senatu Prezydent RP zarządził na dzień 9 października 2011 r.. Wybory przeprowadzono już na podstawie nowego Kodeksu wyborczego. Wybory przebiegały sprawnie. PKW obwieściła o wynikach wyborów w dniu 11 października 2011 roku i wręczyła wybranym posłom i senatorom zaświadczenia o wyborze na uroczystości zorganizowanej w Sejmie i Senacie.

Lata 2012–2013 to okres koncentracji na nadzorowaniu licznych wyborów i referendum lokalnych (około 1000 rocznie), organizowaniu wspólnie z centrum studiów wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu corocznych Światowych Dni Wyborów (w każdy pierwszy czwartek lutego), popularyzowaniu prawa wyborczego, uczestnictwie w krajowych konferencjach i sympozjach organizowanych przez inne podmioty oraz kontakty międzynarodowe z organami wyborczymi. Na podstawie dwustronnych porozumień, wymagań wynikających z członkostwa w Stowarzyszeniu Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO), współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Biurem Instytucji Demokratycznych

i Praw Człowieka (OSCE) w Warszawie, oraz innymi stowarzyszeniami i fundacjami międzynarodowymi przedstawiciele PKW i KBW uczestniczyli w obserwowaniu różnych akcji wyborczych w Europie, jak też przyjęli delegacje z różnych rejonów świata (Europa, Azja, Afryka), które zapoznały się z naszymi regulacjami wyborczymi, ustrojem organów wyborczych i kontrolą finansowania partii politycznych i akcji wyborczych. Jak się okazuje – nasze rozwiązania systemowe są bardzo atrakcyjne zarówno dla krajów odchodzących od systemów autorytarnych i totalitarnych (na przykład Indonezja, Birma, Libia, Irak, RPA, Gruzja), jak też krajów o ustabilizowanej demokracji (np. Islandia). Trzeba podkreślić, że najbardziej intensywne kontakty utrzymywano z członkami ACEEEO, a sekretarz PKW W. Czaplicki stale uczestniczył w pracach zarządu tego stowarzyszenia od 1991 roku. Zorganizowano dwie konferencje dwustronne, w których uczestniczyły delegacje organów wyborczych w pełnym składzie. W dniu 20 kwietnia 2012 r. PKW i Centralna Komisja Wyborcza Litwy odbyły wspólnie w Wilnie konferencje na temat „Prawo wyborcze a systemy partyjne Litwy i Polski – zagadnienia teoretyczne i praktyczne”. Konferencje kontynuowano w Polsce – w Zamościu w dniach od 16 do 19 czerwca 2013 roku. W dniach 21–22 września 2012 odbyła się w Warszawie wspólna konferencja PKW i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej na temat „Węzłowe problemy prawa wyborczego w Federacji Rosyjskiej i Rzeczypospolitej Polskiej – rozwiązania prawne i rozwój instytucji prawa wyborczego, w tym nowe techniki i systemy informatyczne”. Konferencje kontynuowano w Moskwie w dniach 23–24 maja 2013 roku. Obie konferencje stały na bardzo wysokim poziomie merytorycznym i były przydatne w pracach obu stron. W konferencjach w Wilnie i Moskwie uczestniczyli pracownicy ambasad polskich w tych krajach. Niektórzy politycy i sprzyjające im media skomentowali nieprzychylnie udział PKW w konferencji z CKW Rosji. Niestety nie udało się nam zrealizować planowanej podobnej konferencji z CKW Ukrainy a w dalszej perspektywie, gdyby okoliczności polityczne były sprzyjające, także z CKW w Białorusi. Nie podejmowano natomiast rozmów w tej sprawie z organami wyborczymi pozostałych sąsiadów Niemiec, Czech i Słowacji z uwagi na brak w tych państwach stałych podobnych do naszego najwyższych organów wyborczych.

W dniach 12–14 września 2013 roku w Warszawie – pod patronatem Prezydenta RP – odbyła się doroczna 22 Konferencja i Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO) na temat „Zastosowanie technik i narzędzi informatycznych w procedurach wyborczych. Doświadczenia i wyzwania”. Konferencja z udziałem kilkudziesięciu delegacji organów wyborczych, przedstawicieli wyborczych organizacji i fundacji międzynarodowych, oraz wystawców sprzętu nowoczesnych technik wyborczych zakończyła się wielkim sukcesem. Kończąc wątek działalności mię-

dzynarodowej PKW należy dodać, że w dniach 14–17 października 2013 r. przedstawiciel PKW uczestniczył w inauguracyjnym posiedzeniu Stowarzyszenia Światowych Organów Wyborczych (A-VEB), które odbyło się w Seulu (Korea Południowa). Inauguracyjne posiedzenie stowarzyszenia było poświęcone przede wszystkim współczesnym problemom życia politycznego, to jest oszustwom wyborczym, bezpieczeństwu wyborów i kosztom wyborów.

Rok 2014 to rok wyborów do Parlamentu Europejskiego i powszechnych wyborów samorządowych. Prezydent RP zarządził wybory do Parlamentu Europejskiego na dzień 25 maja 2014 roku. Wybory poprzedziła przeprowadzona z wielkim rozmachem akcja informacyjna o instytucjach Unii Europejskiej i prawie wyborczym do PE. Z inicjatywy PKW, Centrów Studiów Wyborczych w Toruniu i Łodzi, oraz Biura Parlamentu Europejskiego w Warszawie Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu przeprowadziło poznawcze badania ankietowe wśród młodzieży gimnazjalnej i licealnej w 5 województwach: Łódzkim, Małopolskim, Mazowieckim, Kujawsko-Pomorskim i Pomorskim na temat znajomości instytucji unijnych i prawa wyborczego. Następnie z reguły w miejscowych ośrodkach akademickich zorganizowano spotkania z tą młodzieżą, podczas których uogólniono wyniki badań ankietowych. W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele organizatorów, oraz młodzież i ich nauczyciele.

Majowe wybory do PE przebiegły sprawnie, oficjalne obwieszczenie PKW w skali kraju PKW ogłosiła w dniu 27 maja 2014 roku, a następnie uroczyste w Łazienkach wręczyła zaświadczenie wybranym europarlamentarzystom.

Bezpośrednio po zakończeniu czynności związanych z wyborami do PE podjęto działania przygotowawcze do przypadających jesienią powszechnych wyborów samorządowych, polegające przede wszystkim na opracowaniu przepisów wykonawczych do Kodeksu wyborczego, który w tych wyborach samorządowych miał zastosowanie po raz pierwszy. Z tymi czynnościami łączyła się konieczność dostosowania oprogramowania elektronicznego naszego systemu elektronicznego wspomagającego wybory do nowych przepisów prawa wyborczego. I tu ujawniły się pierwsze niepowodzenia, gdyż doszło do unieważnienia pierwszego przetargu ogłoszonego przez KBW, a w drugim przetargu wygrała jedyna firma, która zgłosiła się do przetargu. KBW jako organizator przetargu nie mógł zignorować jego wyniku i powierzenia zadania takiej firmie, która nie brała udziału w przetargu ale dawałaby największe gwarancje na wykonanie zadania. Przeprowadzone próby systemu elektronicznego wskazywały, że możemy mieć kłopoty z jego sprawnością. Dlatego też przygotowano i przekazano komisarzom oraz terytorialnym komisjom wyborczym wytyczne o trybie postępowania na wypadek niesprawności systemu elektronicznego, wprowadzający „ręczne sporządzanie dokumentacji wyborczej”.

Prezes Rady Ministrów zarządził wybory na dzień 16 listopada (pierwsza tura). Głosowanie przebiegało sprawnie. Dopiero w toku ustalania wyników wyborów i transmisji danych do komisji szczebla wyższego ujawniła się w wielu ośrodkach w kraju niesprawność systemu elektronicznego. PKW nie miała możliwości podawania do wiadomości publicznej cząstkowych wyników wyborów, gdyż komisje, które miały kłopoty z zastosowaniem systemu elektronicznego, zrezygnowały z jego stosowania, sporządzały dokumentację papierową i dostarczały ją takim tradycyjnym sposobem dalej. Komisje gminne, powiatowe i wojewódzkie zbierały te protokoły, uogólniały dane i sporządzały protokoły o wynikach głosowania na swoim terenie. Niestety ta procedura poważnie opóźniła dotarcie tych informacji do komisarzy wojewódzkiego oraz Państwowej Komisji Wyborczej, które to organy miały zadanie sporządzenia i ogłoszenia obwieszczenia o wyborach w skali województwa i kraju. PKW nie mogła szybko – bo nie dysponowała właściwymi danymi – podać danych o wyborach do wiadomości publicznej, przede wszystkim danych o wyborach do sejmików wojewódzkich i rad powiatów, w których obowiązuje proporcjonalny system wyborczy. Oczekiwanie na szybką informację PKW w tym zakresie było ogromne i uzasadnione, przede wszystkim w świecie polityki. Pojawiły się wówczas niecne zarzuty o ukrywaniu rzeczywistych wyników i fałszowaniu wyników wyborów. Zarzuty polityków nagłaśniały media, które przypuściły na PKW ostrą krytykę na niespotykaną do tej pory skalę. W takiej atmosferze kalumnii i nagonki komisje cierpliwie ustalały wyniki wyborów na swoim terenie, ogłaszały je i tam, gdzie na szczeblu gminnym zachodziła konieczność przeprowadzania drugiej tury w wyborach na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta, podejmowały dalsze czynności przygotowawcze. W atmosferze tych nacisków, zarzutów i insynuacji zdarzały się niestety błędy w ustalaniu wyników i poprawnym sporządzaniu dokumentacji wyborczej, do których nie doszłoby w sytuacji spokojnej pracy komisji. PKW ogłosiła obwieszczenia o wynikach wyborów samorządowych (pierwsza tura) dnia 22 listopada 2014 roku, a więc po 6 dniach od dnia wyborów. Obwieszczenie o wynikach drugiej tury ogłosiła 2 grudnia 2014 roku. Można przy okazji przypomnieć, że w wyborach samorządowych 2002 roku z powodu awarii systemu elektronicznego PKW obwieściła wyniki wyborów samorządowych po 12 dniach.

Należy z całym naciskiem przypomnieć, że wybory samorządowe w 2014 r. zostały przeprowadzone prawidłowo i w terminie. Pomimo złożenia wielu protestów do sądów okręgowych wybory do sejmików wojewódzkich i rad powiatów nie zostały nigdzie unieważnione. Przypadki unieważnienia wyborów na szczeblu gminnym były sporadyczne i nie odbiegały od liczby takich unieważnień w poprzednich wyborach samorządowych. Wybrane w toku wyborów samorządo-

wych 2014 r. władze samorządowe podjęły bezpośrednio po wyborach swoje funkcje i pełnią je do dnia dzisiejszego.

Zmasowany atak polityków i mediów na PKW położył się cieniem na prestiżu polskich organów wyborczych. Dotychczasowa atmosfera zaufania i poszanowania została mocno nadwyrężona. Po raz pierwszy na taką skalę przeprowadzono zmasowany atak na instytucję, która uchodziła za jedną z bezcennych zdobyczy demokratycznego przełomu 1989/1990 r. Instytucję obdarzoną zaufaniem w kraju i cieszącą się ogromnym prestiżem za granicą. W atmosferze tych nieuzasadnionych zarzutów, pomimo wielu wyrazów wsparcia zwykłych obywateli, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej postanowili zrzec się członkostwa z dniem 2 grudnia 2014 roku, czyli z dniem ogłoszenia ostatecznych wyników wyborów samorządowych 2014 r. Wcześniej PKW przyjęła dymisję złożoną przez szefa Krajowego Biura Wyborczego.

Wystąpienia i artykuły

EWOLUCJA ZASADY WYBORÓW PROPORCJONALNYCH W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM DO SEJMU PO 1989 R.

Zagadnienia wprowadzające

Zasady prawa wyborczego są zespołem podstawowych decyzji politycznych, które w istocie przesądzają o ogólnym charakterze wyborów. Zasady te można generalnie określić jako historycznie ukształtowane fundamentalne założenia dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli i odpowiadających im zadań organów władzy publicznej w postępowaniu wyborczym. Wypracowane na przestrzeni XIX i XX w. przez konstytucjonalizm państw demokratycznych, współcześnie są uznawane za niezbędny warunek zarówno przeprowadzenia demokratycznych wyborów, jak i funkcjonowania wszelkiej demokracji. Zasady te tworzą pewien katalog, który w zależności od tego, czy jest zgodny z przyjętymi standardami demokratycznymi, przesądza o określonym postrzeganiu wyborów.

Począwszy od 1989 r., w Polsce obowiązywało już kilkanaście ordynacji wyborczych. Często miały one jednorazowy charakter, tzn. służyły przeprowadzeniu konkretnych wyborów, zaś następne odbywały się już na podstawie kolejnej ustawy. Pewnym wyjątkiem była ordynacja prezydencka, na podstawie której dokonywano elekcji

aż pięciokrotnie¹. Zasada wyborów proporcjonalnych była stosowana w wielu wyborach, przy czym ta proporcjonalność była różnie traktowana, w zależności także od tego, czy dotyczyła wyborów samorządowych, sejmowych czy do Parlamentu Europejskiego.

Istotą określonego systemu wyborczego jest to, że po zakończeniu aktu głosowania ustalane są wyniki głosowania, a następnie, poprzez zastosowanie określonej formuły wyborczej (systemu proporcjonalnego, większościowego lub mieszanego), wyniki wyborów. Podstawową, racjonalnie pojmowaną ideą systemu proporcjonalnego jest taki podział miejsc w ciele przedstawicielskim, który dokładnie odpowiadałby poparciu, jakie poszczególne komitety wyborcze uzyskują od społeczeństwa. Ponieważ kryteria tej proporcjonalności są bardzo zróżnicowane, można uznać, że istnieje wiele rodzajów systemów

¹ Warto jednak zaznaczyć, że ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, zaś w 2000 r. dokonano wręcz rewizji tej ustawy, ponieważ zmodyfikowano łącznie aż 134 artykuły. Z dotychczasowych przepisów tylko 10 artykułów nie uległo żadnym zmianom. Była to więc praktycznie zupełnie nowa ustawa, dostosowana do przepisów Konstytucji RP z 1997 r.

Tabela 1: Zastosowanie ustaw wyborczych do Sejmu w praktyce III Rzeczypospolitej

Ustawa wyborcza	Zastosowanie w wyborach do Sejmu
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz. U. Nr 19 poz. 102)	4, 18 czerwca 1989 r.
Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252)	27 października 1991 r.
Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205)	1) 19 września 1993 r. 2) 21 września 1997 r.
Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499)	1) 23 września 2001 r. 2) 25 września 2005 r. 3) 21 października 2007 r.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112)	9 października 2011 r. 25 października 2015 r.

Źródło: Opracowanie własne

proporcjonalnych. System proporcjonalny – w odróżnieniu od systemów większościowych – znajduje zastosowanie jedynie w wielomandatowych okręgach wyborczych. Oznacza to, że na podstawie tego systemu można dokonywać wyboru jedynie organów kolegialnych.

Jak trafnie podkreślił A. Żukowski, w wyborach proporcjonalnych elektorat głosuje przede wszystkim na listy wyborcze tworzone przez partie i ugrupowania polityczne, co stanowi główne kryterium klasyfikacji tych systemów wyborczych². W Polsce system proporcjonalny występuje obecnie w wyborach do Sejmu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach do rad, w gminach będących miastami na prawach powiatu, do rad powiatów oraz do sejmików województw.

Do zasadniczych zalet stosowania systemów proporcjonalnych należy zaliczyć:

1. zapobieżenie zbyt dużym deformacjom wyników wyborów, jak ma to miejsce w systemie większościowym;
2. umożliwienie przedstawicielowi i jego ugrupowaniu (partii) lepszego rozpoznawania potrzeb i interesów całego społeczeństwa, a nie tylko wyborców z jednego okręgu;
3. zapewnienie odzwierciedlenia w organach przedstawicielskich aktualnego układu sił politycznych w społeczeństwie, co stwarza możliwość reprezentowania różnorodnych poglądów i interesów;

² A. Żukowski: *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 53.

4. największe prawdopodobieństwo powstawania rządów koalicyjnych, posiadających większą podatność na potrzeby i postulaty różnych sił politycznych związane z przekształcaniem się sytuacji gospodarczej, politycznej i społecznej.

Najistotniejszą wadą takiego systemu jest niejednokrotnie trudność w wyłonieniu większościowej, stabilnej koalicji rządzącej. Może to prowadzić do kryzysu rządowego i pociągać za sobą konieczność rozpisania przedterminowych wyborów.

Stosowanie zasady wyborów proporcjonalnych

Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej pociąga za sobą konieczność wyboru określonej metody rozdziału mandatów, czyli matematycznie określonego sposobu przekładania liczby otrzymanych głosów na liczbę otrzymanych mandatów. Do najczęściej występujących należą: metoda d'Hondta, metoda Sainte-Leaguë'a, metoda Hare'a, metoda Hare'a-Niemeyera oraz metoda Hagenbacha-Bischoffa³.

³ Zob. szerzej *Electoral Systems a World-wide Comparative Study*, Inter Parliamentary Union, Genewa 1993, s. 8, A. McLaren Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London, George ALLEN & UNWIN, s. 15–23, E. Lakeman, *How Democracies Vote. A Study of Electoral Systems*, London 1974, Faber and Faber, s. 92–99 oraz A. Reeve, A. Ware, *Electoral Systems. A Comparative and Theoretical Introduction*, London 1992, Routledge, s. 44–69.

W 1989 r. wybory do Sejmu X kadencji, zwanego popularnie „kontraktowym” odbywały się na podstawie ordynacji wyborczej⁴, która była przede wszystkim aktem prawnym o przeznaczeniu jednorazowym, realizujący zasady kontraktu politycznego zawartego przy okrągłym stole⁵.

Zasady tego kontraktu wyrażał głównie art. 39 ordynacji, w którym zastrzeżono, że Rada Państwa na podstawie porozumienia zawartego w wyniku obrad „okrągłego stołu”, ustala dla poszczególnych okręgów wyborczych liczby mandatów przeznaczonych dla członków PZPR, ZSL i SD, a także stowarzyszeń wyznaniowych (PAX, UChS i PZKS) oraz kandydatów bezpartyjnych. Zastrzeżono przy tym wyraźnie, iż w każdym okręgu wyborczym co najmniej jeden mandat powinien być zarezerwowany dla kandydatów bezpartyjnych⁶.

Pozostawiono w ordynacji instytucje „krajowej listy wyborczej”, z której miano wybrać posłów w liczbie ustalonej przez Radę Państwa, nie większej jednak niż 10% ogólnej liczby posłów (art. 9, ust. 2). Prawo do zgłaszania krajowej listy wyborczej przyznano porozumieniu naczelnych władz PZPR, ZSL, SD, PAX, UChS, PZKS oraz PRON. Przyjęto, że kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym lub z listy krajowej (art. 45, ust. 3).

Ustalanie wyników w okręgu wyborczym odbywać się miało na zasadach zbliżonych systemu większościowego. Oznaczało to, iż za wybranych w okręgu wyborczym uważało się tych kandydatów na posłów, którzy – w obrębie mandatu do którego zostali zgłoszeni – otrzymali więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (art. 78, ust. 3). Jeżeli w obrębie mandatu żaden z kandydatów nie uzyskałby wymaganej liczby głosów, należało przeprowadzić do tego mandatu ponowne głosowanie, w którym kandydowałoby jedynie dwu kandydatów, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów.

⁴ Por. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989–1993 – Ustawa z dnia 7 IV 1989 r.* (Dz.U. nr 19, poz. 102) oraz *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Ustawa z dnia 29 V 1985 r.* (Dz.U. nr 26, poz. 112).

⁵ Zob. szerzej S. Podemski: *Klucz do Wysokiej Izby*, Polityka 22.04.1989, J. Krawulski: *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu w Polsce w latach 1989–1993* [w:] *Prace politologiczne*, (red. naukowy) M. Szczepaniak, Poznań 1995, s. 26–28 oraz P. Andrzejewski, P. Deszczyński, K. Gołata: *Systemy polityczne wybranych państw*, Poznań 1993, s. 154–156.

⁶ W myśl tych ustaleń, w utworzonych 108 okręgach wyborczych 156 mandatów przeznaczono dla członków PZPR, 67 – ZSL, 24 – SD oraz 17 dla stowarzyszeń: PAX – 7, UChS – 6 i PZKS – 4, zaś 161 dla bezpartyjnych. Łącznie z liczbą miejsc dla partii i ww. stowarzyszeń na liście krajowej – dawało to następujący podział mandatów w Sejmie: PZPR – 173 (37,6%), ZSL – 76 (16,5%), SD – 27 (5,9%), PAX – 10, UChS – 8, PZKS – 5, łącznie – 23 (5,0%), bezpartyjni – 161 (35,0%). Zob. J. Jarosz: *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 5, s. 9.

Pierwsze wolne wybory do Sejmu odbyły się na podstawie ordynacji wyborczej z 1991 r.⁷ Ordynacja ta dla podziału mandatów w okręgach wyborczych wprowadziła metodę Hare’a–Niemeyera (art. 93), natomiast w stosunku do ogólnopolskich list kandydatów podział mandatów odbywał się na podstawie zmodyfikowanego systemu Sainte-Leaguë’a (art. 100 ust. 2).

Ustalania wyników wyborów w okręgach wyborczych miała dokonywać okręgowa komisja wyborcza, na podstawie protokołów otrzymanych od obwodowych komisji wyborczych. Zadaniem okręgowej komisji wyborczej było sporządzenie na odpowiednim formularzu zestawienia, obejmującego liczby ważnie oddanych głosów na poszczególne listy okręgowe oraz liczbę głosów oddanych na wszystkie listy okręgowe. Na podstawie tego zestawienia, w celu ustalenia liczby mandatów przypadających dla poszczególnych list okręgowych, odrębnie w odniesieniu do każdej listy, liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym należało za każdym razem pomnożyć przez liczbę posłów wybieranych w okręgu wyborczym, a następnie tak uzyskany iloczyn podzielić przez liczbę głosów oddanych na wszystkie listy okręgowe. Otrzymany w ten sposób iloraz w wartości liczby całkowitej (przed przecinkiem) oznaczał liczbę mandatów przypadających w okręgu wyborczym danej okręgowej liście kandydatów (art. 93 ust. 1 i 2)⁸. Jeżeli w ten sposób postępując kolejno wobec wszystkich liczb nie doszło do rozdzielenia wszystkich mandatów, to pozostałe do podziału mandaty przydzielane były tym listom, których obliczone wcześniej ilorazy mają kolejno najwyższe wartości po przecinku. Uwzględniane przy tym były również te listy, które wcześniej nie otrzymały żadnego mandatu. W przypadku, gdy liście okręgowej przypadało więcej mandatów niż kandydatów na tej liście zostało zarejestrowanych, nie obsadzone mandaty przydzielano pozostałym listom okręgowym wykazującym kolejno najwyższe ilorazy.

Ustalania wyników wyborów z ogólnopolskich list kandydatów na posłów dokonywała – po otrzymaniu protokołów od komisji okręgowych i sprawdzeniu prawidłowości ustalenia wyników wyborów w okręgach – Państwowa Komisja Wyborcza. Mandaty przypadające do podziału (łącznie 69) między ogólnopolskie listy kandydatów na posłów dzielono jedynie pomiędzy te komitety wyborcze, które z list okręgowych powiązanych z ich listami ogólnopolskimi uzyskały mandaty poselskie w co najmniej 5 okręgach wyborczych lub których listy okręgowe otrzymały w sumie nie mniej niż 5% ważnie oddanych głosów we wszystkich okręgach wyborczych (art. 100). Tak więc usta-

⁷ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 59, poz. 252)

⁸ Jest to metoda podziału mandatów według Hare-Niemeyera.

Tabela 2. Ewolucja systemu proporcjonalnego w wyborach do Sejmu

Rok wyborów	Liczba okręgów wyborczych (liczba mandatów)	System podziału mandatów	Próg wyborczy
1991	37 okręgów (7–19) oraz 1 ogólnokrajowy okręg wyborczy (69)	Hare'a–Niemeyera/ zmodyfikowany Sainte- Leaguë'a	5% poparcia (lub zdobycie mandatów w co najmniej 5 okręgach jako warunek uzyskania mandatów z listy ogólnokrajowej)
1993	52 okręgi (3–17) oraz 1 ogólnokrajowy okręg wyborczy (69)	d'Hondta	5% dla komitetów wyborczych; 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych; dla listy ogólnokrajowej – 7%
1997	52 okręgi (3–17) oraz 1 ogólnokrajowy okręg wyborczy (69)	d'Hondta	5% dla komitetów wyborczych; 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych; dla listy ogólnokrajowej – 7%
2001	41 okręgów (7–19)	zmodyfikowany Sainte-Leaguë'a	5% dla komitetów wyborczych; 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych
2005	41 okręgów (7–19)	d'Hondta	5% dla komitetów wyborczych; 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych
2007	41 okręgów (7–19)	d'Hondta	5% dla komitetów wyborczych; 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych
2011	41 okręgów (7–20)	d'Hondta	5% dla komitetów wyborczych; 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych
2015	41 okręgów (7–20)	d'Hondta	5% dla komitetów wyborczych; 8% dla koalicyjnych komitetów wyborczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Sokół, Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2007, s. 262.

wodawca wyeliminował z uczestnictwa w podziale tych mandatów najsłabsze partie, które nie przeszły określonego w ordynacji progu⁹.

PKW dzieliła mandaty pomiędzy poszczególne listy ogólnopolskie, posługując się systemem Sainte-League, w sposób następujący:

5. sumę ważnych głosów oddanych na listy okręgowe danego komitetu wyborczego, który zarejestrował ogólnopolską listę, dzieli się kolejno przez 1,4; 3; 5; 7; ... i dalej przez ciąg kolejnych liczb nieparzystych, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów

da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia pomiędzy listy ogólnopolskie, 6. każdej ogólnopolskiej liście kandydatów przyznawało się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych.

Powyżej przedstawiona ordynacja nie spełniła związanych z nią oczekiwań, zwłaszcza że po wyborach z 27 września 1991 r. dostrzeżono ogromny wpływ systemu wyborczego na kształt systemu partyjnego. Wybory te wyłoniły bardzo sfragmentaryzowany, rozbit politycznie Sejm. Na 85 komitetów wyborczych biorących udział w elekcji, aż 24 zdobyły mandaty. Na największe ugrupowanie oddano nieco ponad 12 % głosów, co dało prawie 14 % mandatów. Taka

⁹ Ograniczenie takie nie dotyczyło ogólnokrajowych list kandydatów na posłów, zgłaszanych przez komitety wyborcze mniejszości narodowych (zob. art. 100 ust. 4 ordynacji).

Tabela 3. Przykładowy podział 6 mandatów według różnych metod

Partia polityczna	A	B	C	D
Głosy	42 000	31 000	15 000	12 000
Podział mandatów według metody d'Hondta	3	2	1	0
Podział mandatów według metody Sainte-Leaguë'a (zmodyfikowanej)	2	2	1	1
Podział mandatów według metody Hare'a	2	2	1	1
Podział mandatów według metody Hagenbacha-Bischoffa	3	2	1	0
Podział mandatów według ilorazu imperialnego	3	2	1	0
Podział mandatów według metody Hare'a–Niemeyera	2	2	1	1

Źródło: W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 57.

sytuacja wymuszała wręcz zmianę systemu wyborczego do Sejmu. W kolejnej ordynacji, uchwalonej 28 maja 1993 r.¹⁰ zbyt proporcjonalny system wyborczy osłabiono w wyniku:

1. przyjęcia technicznego sposobu podziału mandatów według d'Hondta, preferującego ugrupowania silniejsze (zarówno w okręgach, jak i w stosunku do listy ogólnokrajowej);
2. przyjęcia progów wyborczych (klauzul zaporowych) zarówno do podziału mandatów w okręgach wyborczych, jak i z listy ogólnokrajowej.
3. zwiększenia liczby okręgów wyborczych (z 37 do 52), co wpłynęło na zmniejszenie liczby mandatów będących do zdobycia w każdym z nich; następstwem było pomniejszenie szans ugrupowań o niewielkim poparciu ze strony wyborców na zdobycie mandatu w danym okręgu¹¹.

Wprowadzona metoda d'Hondta była już stosowana w Polsce w okresie międzywojennym i tuż po wojnie¹². Według ordynacji, po-

dział mandatów w okręgu wyborczym następował po otrzymaniu przez PKW protokołów wyników głosowania we wszystkich okręgach wyborczych i ustaleniu, które listy przekroczyły właściwe progi wyborcze. Następnie okręgowe komisje wyborcze dokonywały podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy w następujący sposób (art. 110): liczbę głosów oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzielono kolejno przez: 1, 2, 3, 4 i dalej, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów dało się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile było mandatów do rozdzielenia między listy. Następnie każdej liście przyznawano tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypadają liczby kolejno największych. Wprowadzono następnie prostą zasadę, iż mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej przez nich liczby głosów. Dopiero w razie równej liczby głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga kolejność umieszczenia ich nazwisk na liście¹³. Podział mandatów z list ogólnopolskich odbywał się podobnie do podziału mandatów w okręgu wyborczym (tabela nr. 2).

Ordynacja z 1993 r. została wykorzystana jeszcze w 1997 r., natomiast wybory do Sejmu z 23 września 2001 r. odbyły się na podstawie

¹⁰ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205).

¹¹ Zob. szerzej M. Chmaj: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja)*. Studium prawnoustrojowe, Warszawa 1999, s. 86 i nast.

¹² Zob. F. Siemieński, *Komentarz do niektórych przepisów nowej ordynacji wyborczej*, „Dziś” 1995, nr 9, s. 22.

¹³ Por. B. Banaszak, *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.*, „Przeгляд Sejmovy” 1995, nr 4, s. 45.

Tabela 4. Wpływ ordynacji wyborczej na zachowania wyborcze i stabilizację systemu partyjnego

Procent głosów oddanych na:	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015
Wszystkie ugrupowania, które weszły do Sejmu	ponad 95	64,9	87,6	90,63	89,07	95,88	95,88	83,51
Najsilniejsze ugrupowanie	12,32	20,41	33,83	41,04	26,99	41,51	39,18	37,58
Dwa najsilniejsze ugrupowania łącznie	23,81	35,45	60,96	53,72	51,13	73,62	69,07	61,67
Procent miejsc uzyskanych przez:								
Najsilniejsze ugrupowanie	13,84	37,17	43,69	46,95	33,69	45,43	45	51,09
Dwa najsilniejsze ugrupowania łącznie	26,88	65,86	79,34	61,08	62,60	81,52	79,13	81,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001, s. 243.

nowej ordynacji wyborczej z dnia 12 kwietnia 2001 r.¹⁴ Ordynacja ta przyniosła znaczące modyfikacje. Do najważniejszych zalicza się:

1. przyjęcie zmodyfikowanej metody podziału mandatów Sainte-Leaguë'a, dającej większe szanse partiom średniej wielkości (wynikało to z konfiguracji politycznej w Sejmie III kadencji; dotychczasowe silne ugrupowania: AWS i UW, zdając sobie sprawę ze swoich niewielkich wyników w sondażach wyborczych, zdecydowały się na wprowadzenie metody zwiększającej proporcjonalność wyników wyborów);
2. zmniejszenie liczby okręgów wyborczych do 41;
3. zlikwidowanie listy krajowej;
4. podwyższenie minimalnej liczby posłów wybieranych w okręgu wyborczym z 3 na 7, co miało to stanowić barierę uniemożliwiającą pojawienie się wysokiego progu naturalnego (jest to najniższy procent głosów, który w praktyce przesądza o uzyskaniu w danym okręgu wyborczym jednego mandatu); w 1993 r. przy zastosowaniu metody d'Hondta próg naturalny w okręgu trzymandatowym wynosił 23,95%, zaś w czteromandatowym – 21%.

System wyborczy do Sejmu nadal ewoluował. W 2002 r. dokonano nowelizacji, na podstawie której wprowadzono do ordynacji metodę podziału mandatów d'Hondta. Wpłynęło to na stabilizację systemu wyborczego, który został zastosowany bez większych zmian w wyborach z 2005 i 2007 r. oraz przy niewielkich modyfikacjach został wprowadzony do Kodeksu wyborczego.

Wnioski

System wyborczy do Sejmu osiągnął cechy najlepsze z możliwych, jakimi są stabilność i przewidywalność. Począwszy od 2001 r. mamy taką samą liczbę okręgów wyborczych, czyli 41, oczywiście przy pewnych modyfikacjach związanych z liczbą mandatów wybieranych w danym okręgu. Jest to kwestia naturalna i zrozumiała, związana przede wszystkim z migracją wyborców. Oczywiście warto pamiętać o znaczeniu wielkości okręgu wyborczego. Jeśli zmniejszymy liczbę okręgów i co za tym idzie powiększymy liczbę mandatów przypadających na każdy z nich, to wyniki wyborów stają się bardziej proporcjonalne, a stosowana metoda podziału mandatów ma już mniejsze znaczenie.

Stabilizacji uległa również metoda przeliczania głosów na mandaty, czyli metoda d'Hondta, wykorzystana w wyborach w 1993 i w 1997 r., z przerwą na wybory w 2001 r., a następnie nieprzerwanie funkcjonująca w prawie wyborczym do Sejmu od 2002 r. Wynika

¹⁴ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499).

Tabela 5. Liczba komitetów wyborczych (w większości partii politycznych lub ich koalicji) uczestniczących w procesie wyborczym

Liczba komitetów wyborczych	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015
Uczestniczących w elekcji	85	25	22	15	22	10	11	17
Zdolnych do zarejestrowania listy krajowej (lub po 2001 r. rejestrujących swoje listy w ponad połowie okręgów)	29	11	10	9	13	7	8	8
Wchodzących do parlamentu	24	6	5	7	7	5	6	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, Teoria..., s. 245.

stąd prosta teza, iż pomijając „kontraktowe” wybory w 1989 r. tylko dwukrotnie wykorzystano inną metodę podziału mandatów.

Powstaje kwestia, coż tak atrakcyjnego jest w metodzie d’Hondta? Opracowana przez belgijskiego matematyka Victora d’Hondta, nazywana też „metodą największych ilorazów” lub „metodą największych średnich”, stosowana jest w większości krajów Europy (m.in. w Austrii, Belgii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, we Włoszech oraz w Portugalii; przejęła ją również część państw postkomunistycznych, w których funkcjonuje system proporcjonalny). W Polsce zastosowana została w wyborach do Sejmu w 1922, 1947, 1993, 1997, 2005, 2007 oraz 2011 r. Stosowana była również w wyborach samorządowych w 1998, 2002, 2006, 2010 i 2014 r. Jak wcześniej wspomniano metoda ta preferuje ugrupowania najsilniejsze kosztem ugrupowań mniejszych. Te ostatnie nawet w dużych okręgach wyborczych mają bardzo małe szanse na osiągnięcie sukcesu wyborczego. Idąc do wyborów samodzielnie, nie mają istotnych szans na zdobycie mandatów w większości okręgów wyborczych, a zatem uzyskany przez nie wynik wyborczy jest znacznie słabszy od wyniku głosowania. Metoda ta sprzyja funkcjonowaniu partii silnych, które przylączają lub wchłaniają ugrupowania niewielkie. Najbardziej korzystne jest więc tworzenie lokalnych koalicji wyborczych, mogących uzyskać stosunkowo duże poparcie elektoratu, a przez to powiększyć swój sukces wyborczy.

Można postawić tezę, że nie ma idealnego systemu wyborczego, który umożliwiłby podział mandatów ściśle proporcjonalnie do liczby otrzymanych głosów. Oznacza to, że 10% otrzymanych głosów prawie nigdy nie da 10% mandatów. Systemy wyborcze są niedoskonałe, co przekłada się na zniekształcenie woli wyborców. Oczywiście stosując określony system podziału mandatów, można zmieniać wyniki wyborów, a co za tym idzie można matematycznie manipulować wolą wyborców. We współczesnej Polsce, w wyborach do Sejmu na deformację wyniku wyborów mają wpływ:

1. wprowadzenie w skali kraju progów wyborczych w wysokości 5% dla komitetów wyborczych i 8% dla koalicji komitetów wyborczych;
2. przyjęcie metody podziału mandatów d’Hondta, zwiększającej wynik wyborczy partii większych;
3. dokonywanie podziału mandatów w skali kraju, a nie w skali okręgu wyborczego.

Należy podkreślić, iż próg wyborczy wprowadzony w Polsce, w porównaniu z klauzulami obowiązującymi w innych państwach europejskich, wydaje się wysoki. Musimy jednak pamiętać, że zastosowanie takich progów wpłynęło na racjonalizację zachowań wyborców, a w dłuższej perspektywie na zrjonalizowanie systemu partyjnego.

Ze wspomnianą oceną zachowań wyborców koresponduje zawsze odsetek głosów „zmarowanych”, czyli tych, które zostały oddane

na ugrupowania, które nie przekroczyły właściwych progów wyborczych. W wyborach z 1993 r. odsetek ten był bardzo duży i wynosił 34,35%, w 1997 r. – 12,4%, w 2001 r. – 9,36%, w 2005 r. – 10,93%, w 2007 r. jedynie 4,12%, w 2011 r. niemalże tak samo – 4,12%, natomiast w 2015 r. – aż 16,85%. Po 1993 r. odsetek głosów „zmarowanych” stale spadał, aż do wyborów z 2015 r. Świadczy to o nauce, jaką po wyborach z 1993 r. wyciągnęła z jednej strony klasa polityczna, a z drugiej wyborcy. Są oni już mniej skłonni do ryzyka oddania głosu na ugrupowania, które nie mają szansy na przekroczenie właściwego progu wyborczego. Jednak wyniki wyborów z 2015 r. zdają się wskazywać, że pamięć zarówno wyborców, jak i klasy politycznej z czasem się zaciera.

Na koniec jeszcze jedna istotna refleksja. Przyjęcie zasady proporcjonalności w wyborach do Sejmu przy zastosowaniu progów wyborczych przyniosło daleko idące konsekwencje dla systemu partyjnego. Przede wszystkim przez kilkanaście lat stale malała liczba partii uczestniczących w procesie wyborczym, a wyjątkiem w tym zakresie stały się wybory z 2015 r., gdzie liczba komitetów wyborczych znacząco wzrosła.

W 1991 r. poparcie wyborców dla partii politycznych było silnie sfragmentaryzowane, zaś same partie były słabo „zakorzenione” w społecznym podłożu, wykazując jednocześnie brak zdolności do ukształtowania w elektoracie poczucia lojalności (identyfikacji) politycznej. Poparcie dla najsilniejszych partii było relatywnie niskie, co w konsekwencji prowadziło do kryzysów gabinetowych i utrudniało tworzenie stabilnego rządu. Zmniejszenie się efektywnej liczby partii uczestniczących w wyborach było w dużej części spowodowane zmianami prawa wyborczego. Należy jednak pamiętać o ogromnej roli, jaką odegrała edukacja polityczna¹⁵.

Analizując polityczne skutki wprowadzenia w Polsce progów wyborczych w wyborach do Sejmu, należy wskazać, iż w wyniku wyborów z 1993, 1997 i 2001 r. doszło do zmian na trzech płaszczyznach: znacznej redukcji uległa efektywna liczba partii, tzn. liczba partii reprezentowanych w Sejmie stała się mniejsza od liczby partii biorących udział w wyborach; doszło do nadreprezentacji w Sejmie silnych partii politycznych, co wyraża się uzyskaniem przez nie wyższego procentu mandatów niż głosów; stale niski jest odsetek głosów „zmarowanych”, oddanych na ugrupowania, które nie przekroczyły właściwych progów wyborczych.

Wybory z 2005, 2007 r., 2011 r. i przede wszystkim z 2015 r. pokazały także, że doszło do racjonalizacji zachowań elektoratu, co

przekłada się na oddawanie głosów na partie silne, mogące utworzyć stabilną większość rządową¹⁶.

¹⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 71–72

¹⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło: *System...* s. 72.

STABILNOŚĆ PRAWA WYBORCZEGO

Stabilność prawa jest powszechnie uznaną wartością, ale też nigdy i nigdzie nie przypisuje się jej absolutnego charakteru. Jest bowiem oczywiste, że regulacje prawne muszą podlegać ciągłej ewolucji stosownie do zmian kontekstu, w którym prawo funkcjonuje. Niemniej, sposób dokonywania zmian stanu prawnego nie może przebiegać w sposób arbitralny i nie może prowadzić do nadmiernej ingerencji w – legitymowane – działania i zamierzenia jednostki. Konieczne jest więc pomieszczenie tych zmian w pewnych ramach krępujących prawodawcę, co oznacza, że ramy te muszą być uformowane na poziomie ponadustawowym i podlegać ochronie ze strony niezależnych organów typu sądowego. Jak wiadomo, w Polsce znalazło to wyraz w tzw. zasadach przyzwoitej legislacji, stworzonych w orzecznictwie sądowym (przede wszystkim przez TK) i uznawanych za elementy składowe konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Szczególne znaczenie praktyka orzecznicza przypisała zakazowi wstecznego działania prawa, zasadzie ochrony praw nabytych oraz interesów w toku, a także nakazowi ustanawiania „należytej” *vacatio legis*. Te zasady (nakazy i zakazy) mają rangę konstytucyjną (więc w sposób bezwzględny wiążą ustawodawcę zwykłego), zaraz jednak ulegają pewnej relatywizacji w zależności od dziedziny prawa i charakteru regulacji oraz w zależności od kontekstu dokonywanych zmian.

Stabilność prawa ma szczególne znaczenie w sferze praw jednostki i nie może dziwić, że przede wszystkim na tym tle kształtuje się

orzecznictwo o zasadach przyzwoitej legislacji. Ta perspektywa tylko częściowo znajduje odniesienie do regulacji ustrojowych i – zwłaszcza w dziedzinie organizacji i funkcjonowania władzy wykonawczej – pojmuje się zasadę stabilności w mniej restryktywny sposób. Granicą jest jednak związek danej regulacji z prawami i wolnościami jednostki, co – w sferze ustrojowej – obejmuje także prawa opozycji parlamentarnej i innych ugrupowań mniejszościowych. Innymi słowy, wszędzie tam, gdzie nowe regulacje prawne mogą wpływać ograniczająco na pozycję tych ugrupowań, konieczny jest powrót do znacznie ściślejszych kryteriów kontroli.

Unormowania prawa wyborczego mają, z tego punktu widzenia, charakter heterogeniczny, bo z jednej strony, przynależą one do regulacji ustrojowych, ale – z drugiej strony, formatują one jedno z najbardziej doniosłych praw politycznych jednostki, jakim jest udział w wyłanianiu przedstawicielskich organów sprawujących władzę publiczną. Szczególną rangę przypisać należy wyborom parlamentarnym, bo tą drogą lud-suweren deleguje władzę ustawodawczą na rzecz wybieranej przezeń legislatury¹⁷. Władza ta obejmuje także stanowienie regulacji wyborczych, więc – w niemałym stopniu –

¹⁷ Z tego względu tylko kwestie prawa wyborczego do parlamentu stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

parlament określa zasady i techniki własnej reprodukcji na kolejne kadencje. Skoro zaś decyzje „normalnego” parlamentu w państwie demokratycznym są kształtowane przez aktualną większość parlamentarną, to nie dziwi, że rodzić to może pokusę wprowadzania takich zmian w prawie wyborczym, które – kosztem opozycji – ułatwią ponowne zwycięstwa wyborcze. Takie praktyki manipulacyjne mogą tworzyć sytuację, gdy wyborom – nawet przeprowadzonym w perfekcyjnej zgodności z aktualnie obowiązującą ordynacją – nie można przypisać rzetelnego charakteru, bo ordynacja ta prowadzi do wypaczenia rzeczywistej woli elektoratu. Jest to zjawisko znane powszechnie w systemach autorytarnych, ale widoczne, z różnym nasileniem, także poza tymi systemami. Także kraje naszego regionu nie są immunizowane wobec wspomnianych pokus i praktyk manipulowania unormowaniami prawa wyborczego.

Z tych względów stabilności prawa wyborczego przypisuje się rangę szczególną, tak w krajowym prawie konstytucyjnym, jak i w regulacjach międzynarodowych i ponadnarodowych. Raz jeszcze podkreślić należy, że stabilność nie może oznaczać petryfikacji¹⁸. Ewolucja uregulowań wyborczych jest konieczna, rzecz tylko w tym, by zmiany prawa nie były przeprowadzane w sposób arbitralny i pociśpieszny oraz, by ich celem nie było stworzenie preferencji dla ugrupowań aktualnie kontrolujących decyzje ustawodawcze.

W perspektywie europejskiej ochrona rzetelności wyborów znajduje wyraz przede wszystkim w postanowieniach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 3 Protokołu nr 1), w rozbudowanym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w działaniach wyspecjalizowanych agend Rady Europy, przede wszystkim tzw. Komisja Weneckiej¹⁹. Odpowiednio, ukształtowały się pewne typowe mechanizmy ochrony stabilności ustawodawstwa wyborczego.

W aspekcie materialnym, stabilność ta wynika z nadawania rangi konstytucyjnej najważniejszym uregulowaniom prawa wyborczego, więc nie tylko tzw. podstawowym zasadom prawa wyborczego, ale też niektórym szczegółowym instytucjom o kluczowym znaczeniu.

W aspekcie temporalnym, jest ona chroniona przez ograniczenia dopuszczalności dokonywania zmian w ustawodawstwie wyborczym

bezpośrednio przed nadchodzącymi wyborami, więc przez narzucenie parlamentowi okresu tzw. ciszy legislacyjnej.

W aspekcie instytucjonalnym, jest ona chroniona przez ustanowienie procedur sądowych i quasi-sądowych pozwalających na egzekwowanie przestrzegania tych wymagań i ograniczających swobodę aktualnej większości parlamentarnej w kształtowaniu sposobu swego powrotu do parlamentu.

Regulacje wyborcze objęte są zakresem wyłączności ustawy i od dawna ustabilizowaną zasadą jest, że sfera ta pozostaje poza kompetencjami prawodawczymi organów władzy wykonawczej, zwłaszcza gdy chodzi o wybory parlamentarne i prezydenckie. W skali europejskiej analogiczna zasada wynika z kodeksu Komisji Weneckiej (pkt II.2.a). Nakłada to na ustawodawcę zwykłego obowiązek przyjmowania regulacji o niemal kompletnym charakterze, zaznacza się też tendencja do coraz bardziej szczegółowego normowania kwestii, które kiedyś pozostawiano praktyce wyborczej.

Chroni to autonomię władzy ustawodawczej względem egzekutywy, ale nie rozwiązuje problemu bliższego rzeczywistości współczesnych systemów parlamentarnych, a mianowicie politycznej jednolitości rządu i większości parlamentarnej. Zaliczenie regulacji wyborczych do sfery wyłączności ustawy nie stawia tych regulacji poza pełną kontrolą ze strony aktualnej większości parlamentarnej. Może to zachęcać do manipulacji, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii o charakterze pozornie technicznym, ale – w realnym kontekście politycznym – mogących rzutować na wyniki wyborów.

Ochronę regulacji wyborczych przed instrumentalnymi zmianami ustawodawczymi zapewnia dopiero przeniesienie ich najważniejszych elementów na poziom konstytucyjny. Pozostają one wówczas poza zasięgiem aktualnej większości parlamentarnej, a ich modyfikacja wymaga akceptacji także najważniejszych ugrupowań opozycyjnych. Mechanizm ten ulega przekreśleniu tylko w sytuacji, gdy ugrupowania rządzące uzyskują większość konstytucyjną, co jednak traktować należy jako zjawisko o wyjątkowym i patologicznym charakterze, przekreślające gwarancyjną rolę konstytucji jako ustawy zasadniczej. Rzeczywiste funkcjonowanie nadrzędności konstytucji uzależnione jest jednak od istnienia niezależnego sądownictwa konstytucyjnego. Sądownictwo to – o czym będzie mowa w dalszej części tego opracowania – musi być wyposażone w instrumenty pozwalające na eliminację z systemu prawnego zarówno regulacji bezpośrednio sprzecznych z konstytucją, jak też regulacji mających na celu obejście konstytucji bądź wypaczenie treści używanych przez nią pojęć.

We współczesnych państwach nie ma jednolitości w ustalaniu zakresu (szerokości i głębokości) konstytucyjnej regulacji spraw wyborczych. Na ogół materia ta jest treściowo regulowana w postanowieniach o prawach obywateli, a częściowo w postanowieniach

¹⁸ Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 VII 2011, K 9/11 (pkt III.2.2 uzasadnienia): „przepisy prawa wyborczego nie są, rzecz jasna, niezmienniane. Powinny one być – w miarę pojawiania się nowych okoliczności – stopniowo dostosowywane do zmian zachodzących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym [...]. Adekwatność prawa wyborczego do warunków, w których obowiązuje, jest tak samo istotną wartością konstytucyjną, jak jego stabilność”

¹⁹ Wymienić zwłaszcza należy tzw. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych z 2002 r. Choć przynależy on do tzw. europejskiego „soft law” i nie może stanowić bezpośredniego wzorca kontrolnego ani dla ETPCz, ani dla krajowych sądów konstytucyjnych, to w praktyce ustalenia Kodeksu są brane pod uwagę zarówno przez Trybunał strasburski, jak i przez sądy krajowe (zob. wyrok K 9/11, pkt III 5.3, III.6.2 i III.9.4 uzasadnienia).

o parlamencie²⁰. Na ogół też unormowania konstytucyjne nie charakteryzują się nadmierną szczegółowością: o ile niemal wszystkie konstytucje wymieniają tzw. podstawowe zasady prawa wyborczego, to kwestie systemu wyborczego i jego poszczególnych instytucji traktowane są w sposób bardziej skrótowy. Pozostawia to niemały zakres swobody ustawodawcy zwykłego, częściowo tylko ograniczany rozszerzającą interpretacją postanowień konstytucyjnych przez sądy konstytucyjne. W polskim prawie konstytucyjnym istotne znaczenie ma też tzw. koncepcja pojęć zastanych nakazująca nadawanie sformułowaniom konstytucyjnym znaczenia, jakie już ustabilizowało się w ciągu dziesięcioleci ich stosowania.

Polska konstytucja ma, z tego punktu widzenia, charakter typowy. Wymienia ona podstawowe zasady prawa wyborczego, ale pełny („pięcioprzymiotnikowy”) charakter tego wyliczenia odnosi tylko do wyborów do Sejmu, zaś wybory do Senatu poddaje jedynie zasadom powszechności, bezpośredniości i tajnego głosowania. Konstytucja nie wspomina, *expressis verbis*, o zasadzie „wolności wyborów”, ale wymaganie to zostało odnalezione w treści konstytucji przez orzecznictwo TK, znajduje też wyraźne potwierdzenie w art. 3 ust. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz, a rozwinięcie w orzecznictwie ETPCz oraz w kodeksie Komisji Weneckiej. Mówiąc ogólnie, zasada wolnych wyborów nakazuje stworzenie takich regulacji i praktyk wyborczych, które – w szczególności – zapewnią aktualnej opozycji realną szansę uzyskania reprezentacji parlamentarnej odpowiadającej aktualnemu stopniowi jej społecznego poparcia. Tym samym, przy ocenie i interpretacji wszelkich szczegółowych regulacji wyborczych, zawsze konieczne jest postawienie pytania, czy nie zawierają one – jawnego lub ukrytego – elementu dyskryminacji ugrupowań opozycyjnych.

Konstytucja z 1997 r. reguluje w sposób bardziej szczegółowy tylko zasadę powszechności, tak w odniesieniu do czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Ustalenie treści zasad równości, bezpośredniości i tajności głosowania pozostawione jest ustawodawcy zwykłego, z tym że należy je traktować jako konstytucyjne „pojęcia zastane”, więc zmiany ustawodawcze nie mogą ingerować w istotną i ustabilizowaną już treść tych zasad.

Charakter „pojęcia zastanego” można też, w moim przekonaniu, przypisać zasadzie proporcjonalności, w każdym razie, gdy chodzi o jej treść podstawową, tzn. powiązanie rozdziału mandatów z proporcją głosów uzyskanych przez poszczególne partie (listy) wyborcze. Kryje się w tym, w każdym razie, wykluczenie takich zmian systemu wyborczego do Sejmu, które wprowadzałyby elementy systemu większościowego do ostatecznego rozdziału mandatów. Kryje się

²⁰ Zob. K. Skotnicki: *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000, s. 22 i nast.

w tym też nakaz przyjęcia wielomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Wiele istotnych kwestii pozostaje jednak poza regulacją konstytucyjną, by wspomnieć tylko o instytucji progów wyborczych, ustalaniu minimalnej i maksymalnej liczby mandatów w okręgach wyborczych czy ustalaniu granic okręgów wyborczych. Przyjmuje się też, że „prawo wyborcze musi być tak skonstruowane, by pozwoliło na wyłonienie władzy stabilnej i skutecznej [...]. Wartością państwa demokratycznego są nie tylko wolne, sprawiedliwe i demokratyczne wybory, ale również stabilna i skuteczna władza dzięki nim wyłoniona. Znalezienie odpowiedniego systemu wyborczego [...] jest zawsze kompromisem między wymienionymi wartościami”²¹. Pozwala to ustawodawcy zwykłego na wprowadzanie pewnych deformacji matematycznego pojęcia proporcjonalności i nie uważa się, że dla ich wprowadzania jest konieczna wyraźna podstawa konstytucyjna.

W szczególowy sposób Konstytucja ustala kwestie czasu trwania kadencji parlamentu oraz wyznaczenia jej daty początkowej i końcowej, a także zasady zarządzania wyborów parlamentarnych. Orzecznictwo konstytucyjne dąży do odczytywania tej regulacji w sposób szeroki, by wspomnieć tylko o ograniczeniach, jakie dla ustawodawcy zwykłego wynikły z posłużenia się liczbą pojedynczą we wskazaniu, iż wybory wyznacza się „na dzień wolny od pracy”²². W wyraźny sposób Konstytucja przesądza też kompetencję Sądu Najwyższego do stwierdzania ważności wyborów parlamentarnych, z czym łączy istnienie procedury protestu wyborczego (art. 101). Oznacza to, że izbom nie mogą przysługiwać żadne ostateczne decyzje w kwestii ważności wyborów i skuteczności uzyskania mandatów przez poszczególnych parlamentarzystów²³. Już tylko wyjątkowo regulowane są w Konstytucji inne instytucje prawa wyborczego, jak np. zasady kandydowania na posła i senatora (art. 100).

Materialny aspekt stabilności prawa wyborczego polega na przeniesieniu najważniejszych regulacji na poziom konstytucyjny.

²¹ Wyroki TK z 3 XI 2006, K 31/06 (pkt III.2.1) i z 20 VII 2011, K 9/11 (pkt III.2.2).

²² Art. 98 ust. 2 Konstytucji. Zob. wyrok TK z 20 VII 2011, K 9/11, pkt. III.3.

²³ Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na wyrok ETPCz z 15 VI 2006, *Lykourazos p. Grecji*, w którym za naruszenie Konwencji uznano ustanowienie w toku kadencji nowej regulacji prawnej *incopatibilis*, która doprowadziła do utraty mandatu z przyczyn nieprzewidzianych przez prawo w czasie wyborów (zob. glosa A. Gołuch, *PSej* 2007, nr 1). Podobne stanowisko, akcentujące ochronę okresu kadencji przedstawiciela, przyjął polski TK w odniesieniu do radnych (orzeczenie z 23 IV 1996, K 29/95, pkt III.2C, potwierdzone w wyroku z 3 XI 1999, K 13/99, pkt III.4), wydaje się, że w pełni odnosi się ono także do posłów i senatorów.

W wyroku ETPCz z 10 IV 2008, *Paschalides, Koutmeridis i Zaharikis p. Grecji*, uznano zaś za naruszenie Konwencji nagłą zmianę orzecznictwej interpretacji prawa wyborczego, modyfikującej wyniki wyborów w sposób, którego wyborcy nie mogli przewidzieć w chwili głosowania.

Regulacje te pozostają poza zasięgiem ustawodawcy zwykłego i muszą być przezeń szanowane przez cały okres ich obowiązywania. Podporządkowanie materialnym postanowieniom konstytucji ma charakter permanentny i bezwzględny, nie ma znaczenia, w jakim okresie kadencji parlamentu dochodzi do ich naruszenia. Natomiast, choć nie wynika to *expressis verbis* z tekstu Konstytucji, orzecznictwo przyjęło dodatkowe ograniczenie temporalne ogólnie ograniczające kompetencję ustawodawcy zwykłego do przyjmowania regulacji wyborczych w okresie bezpośrednio poprzedzającym kolejne wybory²⁴.

Tzw. cisza legislacyjna jest rozwiązaniem rzadko występującym w konstytucyjnych unormowaniach innych państw. Polega ona na zakazie wprowadzania zmian w ustawodawstwie wyborczym w określonym interwale czasowym poprzedzającym wybory. Innym zaś wariantem ochrony przed ustawodawczymi manipulacjami jest zasada, iż zmiany ustawodawstwa wyborczego obowiązują tylko na przyszłość i nie znajdują zastosowania do wyborów bezpośrednio po nich następujących²⁵.

Pewne standardy kształtują się w systemie Rady Europy. Kodeks dobrych praktyk wyborczych w sposób wyraźny wskazuje, iż: „zasadnicze zmiany prawa wyborczego, w szczególności dotyczące systemu wyborczego, składu komisji wyborczych oraz wyznaczania granic okręgów wyborczych nie powinny być przedmiotem modyfikacji w okresie poniżej roku przed wyborami” (pkt II.2.b). W raporcie wyjaśniającym wskazano, że rzetelność wyborów wymaga „przyznania regulacjom wyborczym pewnej stabilizacji, chroniącej je przeciwko partyjno-politycznym manipulacjom” (pkt 58). Zaznaczono, iż „złem jest nie tyle samo dokonywanie zmian w systemie wyborczym (zawsze bowiem może to być zmiana na lepsze), co dokonywanie tych zmian często bądź bezpośrednio (mniej niż na rok) przed wyborami. Wówczas, nawet gdy cele tych zmian nie mają manipulacyjnego charakteru, będzie wydawało się, iż były one dyktowane przez aktualne interesy partyjno-polityczne” (pkt 64).

Te rekomendacje Komisji Weneckiej znalazły następnie absorpcję w orzecznictwie ETPCz, a tym samym zyskały charakter wiążącego standardu europejskiego. W wyroku z 18 XI 2008, *Tanase i Chirtoa-*

24 W sposób wyraźny Konstytucja zakazuje natomiast dokonywania zmian w ustawodawstwie wyborczym (art. 228 ust. 6), a także wyłącza to ustawodawstwo spod stosowania trybu pilnego (art. 123 ust. 1). Gdy chodzi o to drugie ograniczenie, to jego znaczenie praktyczne jest o tyle skromne, że tryb pilny dotyczy tylko projektów rządowych, zaś doświadczenie wskazuje, że gdy chce się uchwalić ustawę poza normalnym terminarzem prac, to większość parlamentarna skutecznie posługuje się innymi mechanizmami.

25 Zob. szerzej, P. Jakubowski: *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w RP*, PSej 2015, nr 4, s. 12.

ca p. Mołdawii, Trybunał zauważył, że jego konkluzja o naruszeniu Konwencji „ulega wzmocnieniu przez fakt, że ograniczenia [praw wyborczych] zostały wprowadzone, gdy do terminu wyborów pozostawało mniej niż rok i nie może pominąć niezgodności takich praktyk z rekomendacjami Komisji Weneckiej” (par. 114). Stanowisko to znalazło potwierdzenie w dalszym orzecznictwie²⁶, a szczególnie rozwinięte zostało w wyroku z 6 XI 2012, *Ekoglasnost p. Bułgarii*, w którym stało podstawą ostatecznej konkluzji o naruszeniu Konwencji²⁷. Trybunał strasburski potwierdza wagę zachowania ciszy legislacyjnej w okresie roku przed wyborami, odnosi ten nakaz do „podstawowych” regulacji, a przy ocenie tej podstawowości zwraca zwłaszcza uwagę na polityczne skutki, jakie nowe uregulowanie wywołuje dla ugrupowań opozycyjnych²⁸.

W Polsce nakaz zachowania ciszy legislacyjnej jest tworem orzecznictwa konstytucyjnego²⁹, ukształtowanego na tle powtarzających się ingerencji w prawo wyborcze dokonywanych w okresie przedwyborczym. Nie wdając się w omówienia szczegółowe³⁰ wystarczy wskazać następujące elementy.

Po pierwsze, na konstytucjonalizację zasady ciszy legislacyjnej nie pozostały bez wpływu rekomendacje wypracowane w ramach Rady Europy, choć trzeba pamiętać, że – gdy polski TK po raz pierwszy podjął te kwestie – nie wytworzyło się jeszcze orzecznictwo ETPCz,

26 Znalazło to potwierdzenie w wyroku Wielkiej Izby z 27 IV 2010, *Tanase p. Mołdawii*, w którym wskazano m. in., że takie wprowadzanie istotnych regulacji wyborczych „nakłada na państwo obowiązek przedstawienia przekonujących dowodów co do celu takiej zmiany (par. 169). Zob. też wyrok z 11 VI 2009, *Petkov i inni p. Bułgarii*, w którym – stwierdzając naruszenie Konwencji – wskazano, że zmiany prawa kandydowania wynikające z przyjęcia nowej ustawy lustracyjnej wprowadzono na dwa i pół miesiąca przed wyborami (par.66).

27 „Trybunał uznaje, że opóźnione wprowadzenie do ustawodawstwa wyborczego nowych postanowień dotyczących kaucji wyborczej i obowiązku zgromadzenia 5000 podpisów dla zgłoszenia listy kandydatów, doprowadziło do uchybienia w zapewnieniu rzetelnej równowagi pomiędzy legitymowanym interesem publicznym a prawem skarżących do uczestniczenia w wyborach parlamentarnych” (par. 72).

28 Jak wskazała Wielka Izba w wyroku *Tanase*: „Szczególnie staranna ocena musi odnosić do wszelkich rozwiązań, które czynią wrażenie, że są skierowane wyłącznie lub przede wszystkim przeciwko opozycji, zwłaszcza gdy naturą tych rozwiązań dotyka szans partii opozycyjnych na zdobycie władzy w przyszłości” (par. 179).

29 Wyroki TK z 3 XI 2006, K 31/06, z 28 X 2009, Kp 3/09 i z 20 VII 2011, K 9/11. Choć pierwszy z nich dotyczył wyborów samorządowych, nie budziło wątpliwości odniesienie ustalonych w nim zasad do wyborów parlamentarnych.

30 Wystarczy bowiem odesłanie do opracowań P. Jakubowskiego (*Cisza...*, jw.) oraz D. Lis-Staranowicz [w] ... (w druku).

nie doszło więc na szczeblu europejskim do wzmocnienia autorytetu tych rekomendacji³¹.

Po drugie, konstytucyjną podstawą tej zasady jest klauzula demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)³².

Po trzecie, ciszę legislacyjną należy odróżnić od „zwykłej” *vacatio legis*. Nie chodzi bowiem o zapewnienie dostatecznego czasu dla zapoznania się z nową regulacją i spokojne dostosowanie się do niej, ale o generalne usunięcie pokusy manipulowania przepisami wyborczymi w okresie, gdy łatwiej już ustalić wpływ regulacji prawnych na wynik nadchodzących wyborów³³. Z tego względu instytucja ciszy legislacyjnej została ujęta w sposób jednolity, podczas gdy prawidłowość *vacatio legis* mierzy się odrębnie wobec każdej nowej ustawy w oparciu o kryterium jej „odpowiedniości”. W tym aspekcie, cisza legislacyjna wykazuje podobieństwa z inną zasadą prawidłowej legislacji (też wykreowaną przez orzecznictwo TK), mianowicie z zakazem zmiany niektórych podatków, gdy do końca roku podatkowego pozostało nie więcej niż miesiąc.

Po czwarte, dochowanie ciszy legislacyjnej nie ma absolutnego charakteru, a ograniczone jest tylko do zmian istotnych. Minimalny zakres tych zmian wskazano już w kodeksie dobrych praktyk wyborczych. Trybunał Konstytucyjny nawiązuje do tego katalogu, ale w jego orzecznictwie ukształtowało się podejście wprowadzające łączną ocenę treści unormowania i jego politycznych efektów. Z jednej więc strony za „istotne” uznawać zawsze należy zmiany dotyczące sposobu wyznaczania okręgów wyborczych, stosowanych progów wyborczych oraz algorytmów wykorzystywanych do ustalania wyników wyborów³⁴. Wylczenie to, oczywiście, traktowane jest jako otwarte. Z drugiej strony, „istotną zmianą” jest zawsze taka zmiana, „która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki”³⁵.

31 Stąd dość ostrożne stanowisko TK zajęte w wyroku z 2006 r., poddane krytyce w zdaniu odrębnym M. Safjana (zob. szerzej P. Jakubowski, jw., s. 16). Dopiero w wyroku K 9/11 (pkt III.9.4), TK wskazał, iż rekomendacje zawarte w kodeksie dobrych praktyk wyborczych „nie mogą być ignorowane w procesie stanowienia prawa wyborczego przez państwa Rady Europy”.

32 M.in. B. Banaszak: Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2015, s. 4–5.

33 W sposób wyraźny odróżnienia tego dokonano dopiero w wyroku Kp 3/09 (pkt III.2.3) i potwierdzono w wyroku K 9/11 (pkt III.9.3) – zob. też D. Lis-Staranowicz, jw.

34 Tak już wyrok K 31/06, pkt III.6.5. W wyroku Kp 3/09 (pkt III.5.3) doprecyzowano to wskazując na „reguły oddawania głosów, zasady ustalania wyników głosowania, sposób rozdziału mandatów lub zasady członkostwa w komisjach wyborczych”.

35 Wyrok Kp 3/09, pkt III.5.3 – za „istotną” uznano zmianę wprowadzającą dwudniowość głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego; wyrok K 9/11, pkt III.7.6 – zmiana wprowadzająca zakaz wykorzystywania tzw. spotów wyborczych. Natomiast niekonstytucyjność dwudniowości wyborów do Sejmu i Senatu wynika z ogólnego ujęcia przepisów Konstytucji RP i jest niedopuszczalna niezależnie od momentu jej wprowadzenia do przepisów wyborczych.

Ocena tego elementu musi więc uwzględniać kontekst konkretnych wyborów, co więcej – Trybunał wydaje się sugerować, że pewną płynność okresu ciszy wyborczej, bo zauważa, że „im dana zmiana sięga głębiej w przebieg głosowania, tym okres adaptacji do niej [...] musi być odpowiednio dłuższy”³⁶. Tym samym, wymóg ciszy legislacyjnej „jest odnoszony do każdej zmiany prawa wyborczego z osobna”³⁷. Oznacza to, że nakaz ciszy legislacyjnej nie odnosi się do zmian, które są pozbawione „istotnego” charakteru, a ocena prawidłowości ich wprowadzenia dokonywana jest w oparciu o ogólny wymóg „odpowiedniości” *vacatio legis*³⁸. Może jednak pojawić się problem, gdy suma zmian mało istotnych złoży się na modyfikację o jakościowo istotnym charakterze, więc konieczne stanie się zastosowanie ich łącznej oceny³⁹. Wydaje się też, że koncepcja „istotności” nabrałaby wyraźniejszego charakteru, gdyby – wzorem orzecznictwa ETPCz – powiązać ją z oceną wpływu, jaki dana regulacja może wywierać na sytuację ugrupowań opozycyjnych.

Po piąte, nakaz zachowania ciszy legislacyjnej wyznaczony jest terminem sześciu miesięcy. Jest więc zdecydowanie krótszy niż okres roku sugerowany przez Komisję Wenecką, ale – z drugiej strony, konstruowany jest w sposób szczególny, bo – po pewnych wahaniach – Trybunał Konstytucyjny ostatecznie ustalił, że „sześciomiesięczny okres ciszy legislacyjnej musi być wyznaczony w stosunku do jedynej daty pewnej w świetle Konstytucji, tj. ostatniego dnia, kiedy zarządzenie wyborów jest możliwe”⁴⁰. Oddala to początek ciszy legislacyjnej o dalsze kilka miesięcy od daty głosowania. Nie wydaje się, by należało wymagać więcej od ustawodawcy. Nie można bowiem pomijać opóźnień i nieporadności endemicznie występujących w polskim procesie legislacyjnym, nawet gdy nie towarzyszy im chęć politycznej manipulacji.

Po szóste, nakaz dochowania ciszy wyborczej nie ma charakteru absolutnego, bo Trybunał zaznacza, że „ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”⁴¹. Jest to zastrzeżenie typowe dla wszelkich reguł konstytucyjnych kształtowanych przez TK, pozostawiające mu pewną elastyczność reagowania na sytuacje

36 Wyrok Kp 3/09, pkt III.5.3;

37 Wyrok K 9/11, pkt III.7.6 i III.9.4 – nie można oprzeć się wrażeniu, że te fragmenty uzasadnienia nie zostały należycie skoordynowane pod względem redakcyjnym.

38 Przykłady zob. P. Jakubowski, jw., s. 18, powołujący m. in. zdanie odrębne A. Biernata do wyroku K 9/11, pkt 2.

39 Zwrócił na to uwagę M. Zubik w zdaniu odrębnym do wyroku K 9/11, pkt 1.

40 Wyrok K 9/11, pkt III.9.4. Zob. też M. Rulka, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09)*, PSej 2010, nr 6, s. 155 i nast.

41 Wyrok K 31/06, pkt III.6.5. Analogicznie wyrok K 9/11, pkt III.9.4.

nadzwyczajne. Nie ujęto go jednak w sposób jednoznaczny i – w każdym razie – bardzo niebezpieczne byłoby rozszerzające pojmowanie „nadzwyczajnych okoliczności” i pozostawianie parlamentowi kompetencji do stwierdzania ich zaistnienia. Te oceny mogą być podejmowane tylko przez organy politycznie niezainteresowane wynikiem wyborów, więc Trybunałowi Konstytucyjnemu (innym sądom) i Państwowej Komisji Wyborczej.

Nakaz zachowania ciszy legislacyjnej jest tworem orzecznictwa konstytucyjnego i dlatego nie ma do końca skonkretyzowanego charakteru i zachowuje znaczną elastyczność. W ustaleniu jego ostatecznego kształtu nie pomaga fakt, że – podstawowy w tym względzie – wyrok z 2011 r. został podjęty przy bardzo dużej liczbie zdań odrębnych. Wprawdzie nie kwestionowano samego związania ustawodawcy okresem ciszy legislacyjnej, ale ustalenie szczegółów ujawniło wiele rozbieżności między sędziami. Niezbyt szczęśliwy był też kontekst prawny tego wyroku, bo – z jednej strony, konieczne było podjęcie rozstrzygnięcia w bardzo krótkim czasie, a z drugiej strony – sposób rozstrzygnięcia losów Kodeksu wyborczego mógł budzić wątpliwości⁴². Za uformowaną można jednak uznać zarówno podstawową treść omawianego nakazu, jak i jego konstytucyjną rangę. W tym sensie jest on w sposób oczywisty wiążący dla każdego wyborów i dla każdego przyszłego ustawodawcy. Nakaz ciszy legislacyjnej ustanawia szczególną, lecz ograniczoną w czasie, stabilność najistotniejszych regulacji wyborczych. Nie chroni on prawa wyborczego od dokonywania zasadniczych zmian w okresach wcześniejszych, tu jednak – co raz jeszcze trzeba podkreślić – ustawodawca jest bezwzględnie podporządkowany tym wszystkim unormowaniom prawa wyborczego, którym przydana została ranga konstytucyjna.

Konstytucyjne gwarancje stabilności prawa wyborczego przybierają realny charakter tylko pod warunkiem istnienia odpowiednich mechanizmów proceduralnych pozwalających na ich egzekwowanie w praktyce. Rozwiązaniem dominującym w państwach naszego kręgu cywilizacyjnego jest ujęcie tych mechanizmów przede wszystkim w formę sądownictwa konstytucyjnego. Truizmem, wartym jednak dziś silnego zaakcentowania, jest przypomnienie, że przesłankami rzeczywistego (a nie – pozornego) istnienia tego sądownictwa jest spełnienie przynajmniej trzech warunków.

Po pierwsze, sędziom konstytucyjnemu musi przysługiwać kompetencja (właściwość) do podejmowania ostatecznych i powszechnie wiążących rozstrzygnięć co do konstytucyjności badanych aktów, przy czym orzeczenie o niekonstytucyjności skutkować musi usunię-

ciem wadliwej regulacji z systemu obowiązującego prawa. Łączyć się z tym muszą odpowiednie rozwiązania proceduralne, umożliwiające sądowi konstytucyjnemu szybką reakcję w sprawach tego wymagających. Za zdecydowanie niedopuszczalne uznawać należy wszelkie regulacje ustawowe, które prowadzą do paraliżowania procedowania w sprawach konstytucyjnych i pozbawienia sądu konstytucyjnego realnych możliwości działania.

Po drugie, sąd konstytucyjny musi działać w warunkach niezależności instytucjonalnej i niezawisłości zasiadających w nim sędziów. Niezawisłość kryje w sobie także wymogi bezstronności i apartyjności. Mechanizmy prawne i praktyka muszą wymuszać zachowanie dystansu pomiędzy sędziami a polityką. Muszą, w szczególności, tworzyć należyte gwarancje wykluczenia sytuacji tzw. gleichschaltowania, gdy większość parlamentarna wypełnia sąd konstytucyjny sędziami o wyraźnych i bliskich jej orientacjach politycznych. Nie może być powrotu do koncepcji kierowniczej roli partii wobec Trybunału, bo jest to obce zarówno istocie władzy sądowniczej, jak i podstawom trójpodziału władz. Tylko pod tym warunkiem sąd konstytucyjny zachowa zdolność do bezstronnego i apartyjnego rozstrzygnięcia o losie regulacji prawnych przyjmowanych przez aktualną większość parlamentarną.

Po trzecie, sąd konstytucyjny musi mieć zagwarantowaną władzę podejmowania rozstrzygnięć ostatecznych i powszechnie obowiązujących, w szczególności gdy chodzi o wyprowadzenie niekonstytucyjnych norm z systemu prawa obowiązującego. Wszystkie organy władzy publicznej, niezależnie od ich rangi i legitymacji demokratycznej, mają obowiązek respektowania tych orzeczeń i podejmowania wszelkich kroków służących ich publikowaniu i wykonywaniu.

W polskim systemie konstytucyjnym rola Trybunału Konstytucyjnego jest kluczowa dla udaremnienia przedwyborczych manipulacji legislacyjnych. Nie jest to problem abstrakcyjny, bo wszystkie przywołane wyżej orzeczenia dotyczyły sytuacji, gdy interwencja sędziego konstytucyjnego okazała się konieczna, choć – być może – powinna była przybrać szerszy zakres. Szybkość działania Trybunału jest tu niezwykle istotna, bo – o ile jego rozstrzygnięcia mają mieć praktyczny sens, to muszą zapadać zanim przeprowadzone zostaną wybory. Przesądza to o niekonstytucyjności wszelkich regulacji ustawowych, które nie pozwalałyby na sprawne orzekanie w sprawach wyborczych. Zapewnienie Trybunałowi zdolności efektywnego orzekania w sprawach regulacji wyborczych ma znaczenie nie tylko z perspektywy zasady konstytucjonalizmu. Jest również kluczowe dla realizacji zasady demokracji, bo nie pozwala aktualnej większości parlamentarnej na tworzenie przepisów wypaczających wolę elektoratu i zapewniających jej zachowanie władzy.

Istotną rolę gwarancyjną pełni też sądownictwo wyborcze, w polskich wyborach parlamentarnych powierzone Sądowi Najwyższemu.

⁴² Szerzej P. Jakubowski, *iw.*, s. 19–22; D. Lis-Staranowicz, *iw.*, s. Zob. też glosy do tego wyroku: B. Banaszka, K. Skotnickiego oraz M. Laskowskiej (PSej 2012, nr 1, s. 101 i nast.)

Nie miejsce tu na rozwijanie tej kwestii, ale warte refleksji jest pytanie, czy regulacja sądowej kontroli rzetelności wyborów nie powinna przybrać szerszego i bardziej precyzyjnego charakteru.

Nie można wreszcie pomijać roli Państwowej Komisji Wyborczej, zwłaszcza jej powiązania z władzą sądowniczą. Prawda, że sędziowski charakter PKW może jej czasem utrudniać podejmowanie zadań techniczno-administracyjnych. Zarazem jednak wprowadza on element niezawisłości i niezależności, więc odpowiedni dystans w stosunku do władz politycznych, co przesądza, w moim przekonaniu, o konieczności utrzymania takiego modelu Komisji. Konieczne wydaje się jednak wzmocnienie jej niezależności, m. in. przez jej konstytucjonalizację. Konieczne jest też powiązanie decyzji o powołaniu członków PKW wyłącznie z najwyższymi organami sądowymi (a wyłączenie wszelkiego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej), zapewnienie stabilności składu Komisji, wzmocnienie jej kompetencji kontrolnych zarówno wobec procesu wyborczego, jak i wobec ustawodawstwa wyborczego. W tym ostatnim zakresie PKW powinna uzyskać prawo bezpośredniego inicjowania kontroli konstytucyjności odpowiednich przepisów ustawowych.

NACZELNE ZASADY ADMINISTRACJI WYBORCZEJ

Wprowadzenie

Organy wyborcze zobligowane są do przestrzegania nie tylko zasad prawa konstytucyjnego czy prawa wyborczego, lecz także standardów wyznaczonych przez prawo administracyjne. Funkcjonowanie administracji państwowej, w tym także administracji wyborczej, wiąże się bowiem ze sformułowaniem i stosowaniem pewnych uniwersalnych reguł, do których poszanowania są zobowiązane wszystkie organy państwowe. Zasady prawa administracyjnego mają na celu przede wszystkim ochronę praw obywatela przed władzą organów państwowych, które wyposażone są w stosowne instrumenty egzekwowania prawa m.in. w środki przymusu oraz pomagają ustalić wspólne założenia przepisów, co ma zapewnić jednolitość działania administracji. Często w literaturze przywołuje się kolejne funkcje zasad prawa administracyjnego⁴³ i ich rolę w zapewnieniu realizacji

określonej polityki administrowania oraz ujednoczeniu wyników interpretacji przepisów przez administrację w toku ich stosowania⁴⁴.

Organy administracji wyborczej wraz z aparatem pomocniczym nie tylko zobowiązane są do realizacji zasad prawa administracyjnego, lecz także ze względu na specyficzne uprawnienia są zobowiązane kierować się samodzielnie wypracowanymi wzorami postępowania. Wynika to stąd, iż prawu wyborczemu powinno się stawić o wiele większe wymagania z zakresu jego pewności, jakości i stabilizacji, ze względu na jego rolę w życiu publicznym⁴⁵. Administracja wyborcza zdaniem Michaela Maley'a powinna cechować się: neutralnością polityczną, zdolnościami logistycznymi, rzetelnością, decentralizacją działań i planowością⁴⁶. Raport wyjaśniający sporządzony do Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych wskazuje, iż wyłącznie przejrzystość, bezpartyjność i niezależność administracji wyborczej

43 Do zasad prawa administracyjnego zalicza się m.in. zakaz działania prawa wstecz, zachowanie odpowiedniego *vacatio legis*, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę określoności (jasności) prawa, zasadę praworządności, prawo do sądu, zasadę subsydiarności, zasadę proporcjonalności, zasadę szybkości postępowania, zasadę pisemności, zasadę dwuinstancyjności.

44 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 90–91.

45 F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Iudices Electionis Custodies – Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 146.

46 M. Maley, *Administration of elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, Washington 2000, s. 6–7.

może zapewnić uczciwość procesu wyborczego⁴⁷. Z kolei Podręcznik Zarządzania Projektem Wyborczym opracowany przez Międzynarodowy Instytut na rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej (IDEA) wskazuje, iż przewodnimi zasadami organów wyborczych powinny być: niezależność (*independence*), bezstronność (*impartiality*), uczciwość (*integrity*), jawność (*transparency*), efektywność (*efficiency*), profesjonalizm (*professionalism*) oraz nastawienie na służenie obywatelom (*service-mindedness/service orientation*)⁴⁸. Dodatkowo należy wymienić kolejne wartości, jak umiejętność wzięcia odpowiedzialności za swoje działania oraz przyjęcia krytyki (*accountability*), a także zdolność do zachowania stabilności (*sustainability*). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie gwarancji realizacji ww. wartości przez organy zarządzające procedurą wyborczą w Polsce a sformułowanych przez instytut IDEA.

Niezależność

Kwintesencją idei niezależności administracji wyborczej jest zdolność do wykonywania swoich zadań bez pozostawiania pod kontrolą lub wpływu sił zewnętrznych takich jak rząd czy partia⁴⁹. Kwestia niezależności jest jednym z najbardziej podstawowych warunków funkcjonowania administracji wyborczej w demokratycznym państwie, gdyż tylko niezawisły organ jest w stanie odeprzeć naciski rządzących przed manipulacjami wyborczymi. Rzecz jasna administracja publiczna działa na rzecz państwa i realizuje pewną politykę, jednakże w odniesieniu do administracji wyborczej partykularne interesy partyjne nie mogą być brane pod uwagę. Celem partii politycznej jest bowiem zdobycie bądź utrzymanie władzy, natomiast administracja wyborcza organizuje przebieg procedury wyborczej i siłą rzeczy ogranicza i kontroluje organizacje polityczne.

Niezawisłość administracji wyborczej można postrzegać w dwóch aspektach: pierwszy dotyczy modelu „niezależnego” administracji wyborczej, czyli modelu strukturalnego umiejscowienia administracji wyborczej⁵⁰; drugi wariant ujmuje niezależność jako cechę, która dotyczy relacji organu wyborczego z innymi ośrodkami władzy. Autonomia powinna dotyczyć tego drugiego znaczenia, a więc organ wyborczy nie podporządkowuje swoich decyzji wobec oczekiwań

władzy rządowej czy politycznej. Naturalnie niezależność organu wyborczego nie może być zagwarantowana w każdym względzie, co może mieć miejsce w przypadku przyznanych środków finansowych na działanie administracji czy sposobie wybierania pracowników – uzależnienie od ustawy budżetowej oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Niemniej istotą zasady niezależności jest takie skonstruowanie administracji wyborczej, aby miała podstawowe gwarancje autonomii. Takim fundamentem może okazać się konstytucja lub ustawa, gdyż tylko stworzenie ram prawnych jest w stanie zapewnić należyte zabezpieczenie przed naciskami politycznymi. Również wybór odpowiedniej osoby na stanowisko przewodniczącego organu wyborczego może okazać się sposobem na zagwarantowanie jej niezależności. W wielu państwach (w tym w Polsce) stanowisko to powierza się sędziom, gdyż co do zasady władza sądownicza jest bardziej odporna na zewnętrzną ingerencję. Jednakże w momencie zaistnienia silnych konfliktów interesów, gdy judykatura nie spełnia wymogów bezstronności zaleca się wyznaczenie na stanowisko przewodniczącego osobę publiczną, powszechnie szanowaną i znaną z niezaangażowania politycznego (co miało miejsce w Burkina Faso czy Mozambiku)⁵¹ lub szefa służby publicznej, który dał się poznać z niechęci do politycznego sterowania.

Bezstronność

Neutralność administracji wyborczej wyraża się w zdolności do zapewnienia wszystkim zainteresowanym stronom sprawiedliwego i uczciwego traktowania. Obiektywność to także zapewnienie równości szans oraz traktowanie interesariuszy bez żadnych uprzedzeń i zajmowania budzącego stronniczość stanowiska. Innymi słowy od organów wyborczych wymagana jest polityczna neutralność, czyli niefaworyzowanie lub też jakiegokolwiek dyskryminowanie jednej partii kosztem drugiej. Możliwe jest funkcjonowanie w organach wyborczych osób rekomendowanych przez partie polityczne (co miało miejsce w Polsce przed 1990 r.), jednak ich praca nie może być kwestionowana jako sprzyjająca własnej organizacji. Idealnym rozwiązaniem jest gdy zarówno organy wyborcze, jak i personel aparatu administracyjnego posiadają podstawowe narzędzia gwarantujące ich neutralność. Gdy administracją wyborczą kieruje organ powołany z sędziów neutralność może wynikać wprost z konstytucji lub ustaw dotyczących organizacji sądownictwa. W polskim modelu

⁴⁷ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19 października, 2002).

⁴⁸ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm 2006, s. 22.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ O modelach administracji wyborczej czyt. szerz. D. Sześciło, Modele administracji wyborczej w wybranych państwach, *Studia Wyborcze* tom XV/2013, s. 93–119; P. Jakubowski, Modele administracji wyborczej – przegląd rozwiązań prawnych w wybranych państwach świata, *Przegląd Sejmowy* Nr 6(124), s. 75–92.

⁵¹ W Mozambiku Państwowa Komisja Wyborcza składa się z 17 członków – 5 przedstawicieli Frontu Wyzwolenia Mozambiku (FRELIMO), 4 przedstawicieli Narodowego Ruchu Oporu Mozambiku (RENAMO), 1 przedstawiciel Ruchu Demokratycznego Mozambiku (MDM) oraz 7 przedstawicieli organizacji społecznych. Zasadą jest, że przewodniczący Komisji Wyborczej wybierany jest spośród 7 członków organizacji obywatelskich, a dwóch jego zastępców stanowią przedstawiciele dwóch największych ugrupowań.

administracji wyborczej bezstronność wynika z zakazu łączenia stanowiska sędziowskiego z zasiadaniem w partii politycznej, związku zawodowym lub prowadzeniem działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości⁵².

Dodatkowo zasada bezstronności podlega weryfikacji w związku z przepisami zawartymi w kodeksie wyborczym, który stanowi o zakazie łączenia funkcji członka komisji wyborczej z kandydowaniem w wyborach, byciem pełnomocnikiem wyborczym lub finansowym komitetu wyborczego oraz mężem zaufania. Członkostwo w komisji wyborczej wygasa z dniem podpisania zgody na kandydowanie w wyborach bądź objęcia funkcji pełnomocnika lub męża zaufania. Członkowie komisji wyborczej nie mogą również prowadzić agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów⁵³. Także pracownicy Krajowego Biura Wyborczego, w tym Szeft KBW, mają ustawowy zakaz należenia do partii politycznych oraz prowadzenia działalności politycznej⁵⁴, a wątpliwości co do konstytucyjności tego ograniczenia rozwiązał ostatecznie Trybunał Konstytucyjny⁵⁵.

Uczciwość

Kolejną zasadą administracji wyborczej jest jej uczciwość, która wynika z dwóch powyżej wymienionych zasad, gdyż wiarygodnym może być jedynie niezależny i bezpartyjny organ wyborczy, który jest w stanie zapewnić rzetelne stosowanie prawa wyborczego. W modelach administracji wyborczej, gdzie organ wyborczy dokonuje tylko części czynności wyborczych, a pozostałe scedowane są na inne instytucje, powinna zostać zapewniona możliwość kontroli zachowania najwyższych norm. Działalność organów wyborczych także wymaga kontroli, zwłaszcza w czasie przeprowadzania głosowania, dlatego ważna jest obecność mężów zaufania i obserwatorów zewnętrznych (m.in. z Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka), która w demokratycznym państwie powinna być standardem. Ze względu na wątpliwości co do uczciwości wyborów samorządowych w 2014 r. w Polsce zgłaszanych przez część środowisk politycznych,

52 Art. 178 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ost. zm Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

53 Art. 153 kodeksu wyborczego.

54 Art. 188§5 kodeksu wyborczego.

55 „Jako organ wykonawczy Państwowej Komisji Wyborczej, która jest stałym najwyższym organem wyborczym zapewniającym bezstronność i fachowość działania, zwłaszcza w sferze nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, Krajowe Biuro Wyborcze pełni istotną rolę. Rozwiązania dotyczące PKW przyjęte w Ordynacji z 2001 r., a wcześniej także w Ordynacji z 1993 r., w szczególności jej sędziowski skład, gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych. Uzupełnieniem tych gwarancji jest ukształtowanie w podobny sposób ograniczeń w prawie zrzeszania się w partie polityczne kierownika i pracowników Krajowego Biura Wyborczego” zob. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r. Sygn. akt K 26/00 (Dz. U. z 2002 r. Nr 56, poz. 517).

od 2015 roku mężowie zaufania otrzymali uprawnienie do rejestrowania czynności obwodowych komisji wyborczych, natomiast od 1 lipca 2016 r. urny stosowane w wyborach mają być przezroczyste.

Niewątpliwie sankcja karna za nadużycia podczas wyborów i referendum stanowi jedną z metod przestrzegania uczciwości procesu wyborczego. W kontekście pracy organów wyborczych polski kodeks karny wyróżnia przestępstwo dokonane przeciwko dokumentacji wyborczej i referendalnej. Fałszerstwo wyborcze może przyjmować różną postać i objawia się w: 1) sporządzaniu listy kandydujących lub głosujących, z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych; 2) używaniu podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych; 3) niszczeniu, uszkodzeniu, ukrywaniu, przerabianiu lub podrabianiu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych lub 4) dopuszczeniu się nadużycia lub dopuszczeniu do nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów. Wymienione przestępstwa mogą w zasadzie popełnić jedynie członkowie komisji wyborczych a sankcjonowane są karą do 3 lat pozbawienia wolności⁵⁶.

Jawność

Zasada jawności w administracji publicznej polega na zapewnieniu prawa do pozyskania informacji, jak i obowiązku udostępniania obywatelom informacji o działalności organów oraz osób pełniących funkcje publiczne⁵⁷. Wynika z niej, iż każdy podmiot może otrzymać informację publiczną, bez wskazywania konkretnego interesu prawnego, w sposób bezpłatny, bezzwłoczny oraz dotyczącą aktualnego stanu prawnego⁵⁸. W kontekście administracji wyborczej zasada transparentności polega na zachowaniu pełnej przejrzystości całej procedury związanej z wyborami. Oznacza to, iż każdy ma prawo wiedzieć między innymi o: terminie wyborów; znajdowaniu się w rejestrze i spisie wyborczym; kandydatach i programach komitetów wyborczych; możliwości oddania głosu (w tym alternatywnych metodach głosowania); wynikach głosowania; sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych. Zachowanie przejrzystości wyborów pozwala na pełną kontrolę jego przebiegu, co daje z kolei możliwość wykrycia i stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości czy nadużyć. Realizacja zasady jawności buduje podstawy zaufania wyborców do

56 Art. 248§1-§4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 ost. zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 904). Więcej o przestępstwach wyborczych czytaj w: A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 248–249; D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum. Aspekty materialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.

57 Art. 54 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

58 Zob. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112 poz. 1198).

administracji wyborczej, dzięki czemu cały proces wyborczy zostanie zrozumiały, a wyniki elekcji zostaną zaakceptowane.

Transparentność administracji wyborczej przejawia się poprzez tworzenie informacji i sprawozdań dla innych organów państwowych, a także obywateli. W tym zakresie PKW zobligowana jest do przedstawiania po każdym wyborach informacji o realizacji przepisów kodeksu wyborczego i ewentualnych propozycji ich zmian, które przekazuje czterem organom: Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów⁵⁹. Kodeks wyborczy nie precyzuje terminu w jakim ma nastąpić przedstawienie informacji⁶⁰ choć wydaje się, że PKW powinna, w zależności od napotkanych problemów (np. protestów wyborczych, wyroku Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów) oraz przyjętych wniosków, przedstawić informacje w przeciągu mniej więcej 6 miesięcy od zakończenia czynności wyborczych. Obok informacji sporządzanej na podstawie art. 160§1 pkt 8 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza przesyła sprawozdania z każdego wyborów nie później niż 14 dnia po podaniu do publicznej wiadomości wyników po wyborach do Sejmu, Senatu, prezydenckich oraz do Parlamentu Europejskiego⁶¹. Sprawozdania zawierają informacje dotyczące podjętych czynności związanych z zarządzaniem i przygotowaniem wyborów, tworzeniem komitetów wyborczych i rejestrowaniem list kandydatów, działań podjętych od zarządzania wyborów do zakończenia czynności wyborczych. Administracja wyborcza zgodnie z zasadą transparentności powinna też ujawniać wyniki wyborcze, dlatego w tym celu PKW publikuje opracowanie statystyczne zawierające szczegółowe informacje o rezultatach głosowania i wyborów oraz udostępnia wyniki głosowania i wyborów w formie dokumentu elektronicznego⁶².

Mimo, iż Kodeks wyborczy tego nie nakazuje, Państwowa Komisja Wyborcza sporządza corocznie sprawozdanie ze swojej działalności oraz Krajowego Biura Wyborczego. Działanie podejmowane jest z własnej inicjatywy i ma na celu przybliżyć zainteresowanym, czym zajmuje się PKW i KBW. Informacja roczna wskazuje podstawy prawne funkcjonowania administracji wyborczej, wykonywane zadania związane z wyborami, referendum, wyniki kontroli finansowej komitetów wyborczych i partii politycznych, inne podejmowane zadania. Dodatkowo PKW informuje o podejmowanych działaniach w ramach współpracy z innymi organami państwowymi i podmiotami (np. pra-

ce legislacyjne, konferencje, seminaria). Według przedstawiciela KBW istnienie większej liczby regulacji dotyczących raportowania z dokonywanych przedsięwzięć, zwłaszcza decydującym politycznym, negatywnie wpłynęło by na niezależność Komisji⁶³.

Efektywność

Zasada efektywności (sprawności) administracji publicznej oznacza, że realizacja zadań i osiągnięcie zakładanych celów powinny się odbyć przy najmniejszym nakładzie pracy. To, z czego administracja powinna być rozliczana, to skuteczność, czyli zrealizowanie swoich zadań jak najbardziej wydajnie. Zdaniem Jerzego Starościaka efektywność administracji zależy od dobrego programu, organizacji, przygotowania kadry oraz posługiwania się społecznie akceptowanymi metodami⁶⁴. W odniesieniu do administracji wyborczej efektywność oznacza optymalne wykorzystanie wszelkiego rodzaju zasobów, zwłaszcza środków finansowych, organizacyjno-technicznych czy prawnych. Głównym celem organów wyborczych jest sprawne przeprowadzenie całego procesu głosowania, od momentu zarządzania wyborów do rozliczenia finansowego kampanii. Najważniejsze zadanie organów wyborczych zdaje się wiązać z szybkim przekazaniem wyników głosowania do nadrzędnej komisji wyborczej, tak aby stan niepewności, jakim jest poznanie rezultatu woli wyborców, był jak najkrótszy. Dlatego PKW może podawać do publicznej wiadomości cząstkowe wyniki ustalone na podstawie otrzymanych drogą elektroniczną informacji o wynikach głosowania w obwodach⁶⁵, choć mają one nieoficjalny charakter.

Innym zagadnieniem brany pod uwagę przy ustalaniu stopnia efektywności administracji wyborczej stanowi kwestia wydatków finansowych ponoszonych w związku z przeprowadzeniem wyborów. Koszty działania organów wyborczych będą zapewne wzrastały wraz z przekazywaniem im coraz szerszych kompetencji, niezwiązanych bezpośrednio z przeprowadzaniem głosowania oraz z powodu korzystania z najnowszych technik informatycznych. Wzrost wynagrodzeń członków komisji wyborczych spowodowany problemem skompletowania składów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. czy wprowadzenie przezroczystych urn wyborczych od 1 lipca 2016 r., to tylko niektóre z przyczyn zwiększających się kosztów. Wiele wydatków funkcjonowania administracji wyborczej trudno jest oszacować z tego względu, iż wszelkie postępowania administracyjne

⁵⁹ Art. 160§1 pkt 8 kodeksu wyborczego.

⁶⁰ Po wyborach parlamentarnych w 2007 roku informacja była przedstawiona po 4 miesiącach od dnia głosowania, natomiast po wyborach parlamentarnych w 2011 roku termin wyniósł 8 miesięcy.

⁶¹ Art. 240, art. 278, art. 320, art. 362 kodeksu wyborczego.

⁶² Art. 163 kodeksu wyborczego.

⁶³ M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu* red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 149.

⁶⁴ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 25 i nast.

⁶⁵ Art. 81 kodeksu wyborczego.

w sprawach wyborczych są wolne od opłat a jednostki samorządu terytorialnego wykonują je jako zadania zlecone.

Profesjonalizm

Profesjonalizm powinien cechować całą administrację publiczną niezależnie od sektora czy działu, w którym organ administracyjny funkcjonuje. Jednakże w kontekście administracji wyborczej fachowość jej organów przybiera szczególne znaczenie, gdyż właśnie od ich kompetencji zależy prawidłowość wyboru najwyższych władz państwowych i samorządowych. Aparat wyborczy powinien stanowić w pełni wyszkoloną oraz zmotywowaną strukturę, mającą świadomość wagi powierzonych zadań. Powierzenie sędziom lub wysokiej rangi urzędnikom państwowym stanowisk w organach wyborczych czyni zadość zasadzie profesjonalizmu, gdyż osoby te są przygotowane do pełnienia służby publicznej. Problem pojawia się w komisjach wyborczych na najniższym poziomie, gdzie członkami są wyborcy rekomendowani przez komitety wyborcze, dlatego zaleca się wprowadzanie systemu szkoleń czy powierzenie funkcji przewodniczącego obwodowej komisji osobie dającej rękojmię wypełnienia należycie swoich obowiązków. Zmiany wymaga również ustawa o pracownikach administracji państwowej⁶⁶, której przepisy nie przewidują przeprowadzania konkursów na wolne stanowiska m.in. w Krajowym Biurze Wyborczym, w odróżnieniu od urzędników służby cywilnej i administracji samorządowej.

Ponadto czynnikami, które mogą hamować profesjonalizm organów administracji wyborczej są: 1) klimat polityczny organizowanych wyborów; 2) często zmieniające się prawo wyborcze; 3) niestałość organów wyborczych; 4) brak odpowiedniego wsparcia finansowego. To w jakich uwarunkowaniach przeprowadzane są wybory determinuje wiarygodność wyborów, gdyż trudno o fachowość administracji wyborczej w atmosferze strachu, przemocy czy w społeczeństwach, które nie znają praworządności. Mimo to profesjonalny aparat potrafi funkcjonować także i w trudnych warunkach, czego przykładem są wybory przeprowadzone w Afganistanie (2004), Iraku (2005), RPA (1994), czy wybory „kontraktowe” w Polsce (1989). Niestabilne prawo wyborcze stanowi również zagrożenie dla profesjonalizmu organów wyborczych, dlatego zaleca się stosowanie odpowiedniego *vacatio legis* oraz zakaz wprowadzania zmian w prawie wyborczym na krótko przed elekcją (instytucja tzw. *ciszy legislacyjnej*)⁶⁷. Instytut IDEA rekomenduje funkcjonowanie stałych

organów wyborczych, gdyż stanowią one realną gwarancję zachowania pełni profesjonalizmu, ponieważ dysponują odpowiednimi środkami, aby w krótkim czasie wyszkolić personel i przygotować cały proces wyborczy, w przeciwieństwie do organów powołanych *ad hoc*. Brak adekwatnego i terminowego wsparcia finansowego administracji wyborczej może podważać autorytet organów przeprowadzających wybory. Problem ten jest szczególnie widoczny w państwach, które wprowadzają system demokratyczny i zmagają się z brakiem funduszy⁶⁸.

Ukierunkowanie na wyborcę

Administracja publiczna powinna być nastawiona przede wszystkim na służyć ludziom, co w zasadzie jest jej istotą (łac. *administrare* – być pomocnym). Administracja wyborcza musi więc być zorientowana na wyborcę, gdyż to on jest najważniejszym elementem procesu wyborczego. To właśnie Naród przekazuje swoim przedstawicielom władzę, którą mają sprawować w ich imieniu, dlatego też procedura wyborcza zdecydowanie ma służyć wyborcom, tak aby mogli uczestniczyć w głosowaniu. Zasada służebności administracji wyborczej w Polsce będzie objawiała się w stworzeniu alternatywnych warunków głosowania dla wyborców niepełnosprawnych, starszych czy przebywających za granicą. Należać do niej będzie także m.in.: nieodpłatność wszelkich pism oraz brak opłat administracyjnych i kosztów sądowych w sprawach wyborczych; bezpłatność czynności związanych ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa; kontakt pomiędzy wyborcą a urzędnikiem za pomocą alternatywnych środków komunikacji; tworzenie odrębnych obwodów głosowania w zakładach opieki społecznej, domach pomocy społecznej, zakładach karnym i areszcie śledczym; przekazywanie informacji osobom niepełnosprawnym; głosowanie za pomocą nakładek w alfabecie Braille’a; umieszczanie urzędowych obwieszczeń i informacji o sposobie głosowania. Poza tymi udogodnieniami władze samorządowe oferują niekiedy możliwość skorzystania z bezpłatnego specjalistycznego transportu, który może dowieźć do lokalu wyborczego i odwieźć do miejsca zamieszkania.

Państwowa Komisja Wyborcza wraz z wejściem w życie kodeksu wyborczego zyskała obowiązek prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. W tym celu PKW może prowadzić internetowy portal informacyjny, przygotowywać publikację oraz audycje radiowe i telewizyjne informujące o wyborach⁶⁹, a także współdziałać z organizacjami pozarządowymi, do których

⁶⁶ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 269).

⁶⁷ Cyt. szerz. P. Jakubowski *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy, Nr 4(128)/ 2015, s. 9–23.

⁶⁸ A. Wall [i in.], dz. cyt., s. 163–164.

⁶⁹ Art. 160§2 w związku z art. 160§ 1 pkt 9 kodeksu wyborczego.

celów statutowych należy rozwijanie demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, podnoszenie aktywności wyborczej i upowszechnianie praw obywatelskich. Audycje informacyjne przygotowane przez PKW są rozpowszechniane w stacjach telewizyjnych i radiowych należących do publicznego nadawcy w wymiarze czasowym i na zasadach określonych w przepisach o kampanii wyborczej.

Rozliczalność

Celem zasady rozliczalności jest umiejętność organów administracji wyborczej do wyjaśnienia i uzasadnienia każdego swego działania. Organy przeprowadzające wybory powinny być więc rozliczane zarówno przed organem nadrzędnym (ustawodawczym lub sądowniczym), jak i przed obywatelami. Uczestnicy wyborów czynni (wyborcy) oraz bierni (partie polityczne i kandydaci), a także obserwatorzy głosowania (media, organizacje międzynarodowe) powinni być przekonani, iż administracja wyborcza działa w oparciu o prawo, normy etyczne i ekonomiczne. Rozliczenie działalności organów wyborczych może odbywać się na wiele sposobów poprzez: jawną współpracę z uczestnikami wyborów; system kontroli dokonywanej wewnątrz administracji wyborczej, sporządzanie raportów po każdym wyborach (NGO, organizacje międzynarodowe)⁷⁰.

Działalność administracji wyborczej w Polsce jest kontrolowana po każdym wyborach przez Sąd Najwyższy, który rozpatruje protesty wyborcze dotyczące popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego przez organ wyborczy⁷¹. Cała dokumentacja z wyborów jest przekazywana do archiwów państwowych i może być udostępniana zgodnie z rozporządzeniem Ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych⁷². Także zasada rozliczalności przejawia się w nakazie ujawnienia przez Szefa KBW informacji o poniesionych wydatkach na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w terminie 5 miesięcy od dnia wyborów⁷³. Ponadto corocznie Najwyższa Izba Kontroli dokonuje oceny wykonania budżetu przeznaczonego na działalność KBW oraz ma prawo do przeprowadzenia monitoringu w sytuacjach wyjątkowych, co miało miejsce po wyborach samorządowych w 2014 roku.

70 A. Wall [i in.], dz. cyt., s. 223–239.

71 Art. 82§2 Kodeksu wyborczego.

72 Art. 8 Kodeksu wyborczego.

73 Art. 124§3 Kodeksu wyborczego.

Stabilność

Działalność administracji wyborczej wymaga niewątpliwie nakładów finansowych, które stale zwiększają się ze względu na takie czynniki jak inflacja, wykorzystanie nowych technologii czy częstotliwość przeprowadzanych elekcji (wybory przedterminowe czy uzupełniające). Mimo, że „demokracja kosztuje”, inwestycja finansowa w tę sferę życia publicznego może przynieść wymierne korzyści w postaci wewnętrznego pokoju i stabilizacji politycznej. Stabilność administracji wyborczej może przybierać postać: a) instytucjonalną, gdy organy wyborcze są w stanie wypełniać swoje obowiązki w dłuższym przedziale czasowym, co związane jest z odpowiednimi rozwiązaniami w prawie wyborczym; b) finansową, gdy środki pieniężne są adekwatne do powierzonej odpowiedzialności; c) zasobów ludzkich, kiedy jest w stanie zaangażować wystarczającą liczbę wykwalifikowanego personelu do realizacji swych procedur; d) innych społeczno-politycznych form, gdy organy wyborcze promują zasady równości (np. zniesienie cenzusów) czy minimalizują konflikty społeczne⁷⁴.

Stabilność administracji wyborczej jest szczególnie istotna i widoczna, gdy państwo przeprowadza pierwsze wolne, demokratyczne wybory i musi liczyć się z pomocą finansową darczyńców zwłaszcza organizacji międzynarodowych. Organy wyborcze winny więc sprostać stawianym oczekiwaniom, a w kolejnych głosowaniach wciąż wspierać działania na rzecz zwiększenia partycypacji społecznej, edukacji obywatelskiej czy obserwacji i monitoringu wyborów. Przykładami państw, gdzie zasada stabilności administracji wyborczej była szczególnie dostrzegalna w ostatnich latach były Afganistan oraz Bośnia i Hercegowina. Administracja wyborcza w Polsce mimo już 25-letniego doświadczenia w przeprowadzaniu wyborów także może być narażona na zachwianie równowagi, zwłaszcza w odniesieniu do władzy wykonawczej, stąd pojawiające się w doktrynie wnioski o ukonstytucjonowanie PKW, czy nadanie jej uprawnień do wydawania rozporządzeń do kodeksu wyborczego⁷⁵.

Uwagi końcowe

Organy wyborcze, oprócz stosowania generalnych zasad prawa administracyjnego zdają się tworzyć własne reguły postępowania, które winny znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w doktrynie, ale i w ustawodawstwie. Wydaje się więc zasadne stworzenie w Polsce „białej księgi administracji wyborczej”, na wzór Kodeksu Dobrej Praktyki

74 A. Wall [i in.], dz. cyt., s. 257–258.

75 F. Rymarz: *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz Warszawa 2005, s. 237–257; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 112–121. zob. Ankieta konstytucyjna, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.

w Sprawach Wyborczych, która obowiązywałaby wszystkie organy administracji wyborczej. O ile dla osób piastujących urzędy w stałych organach wyborczych (PKW i komisarzy wyborczych) oraz pracowników Krajowego Biura Wyborczego zasady te są klarowne, gdyż znajdują one odbicie w ustawie, to członkowie niestałych organów wyborczych potrzebują jasnych ram prawnych, bądź przynajmniej kodeksu etycznego. Proces wyborczy bowiem wymaga od funkcjonariuszy na każdym szczeblu, zwłaszcza najniższym, przywołania istoty zasady neutralności politycznej, odpowiedzialności, służebności, profesjonalizmu, uczciwości i sprawności. Zasady te, choć uniwersalne, wymagają uregulowania w związku z pojawieniem się nowych sytuacji, jak chociażby treści ogłoszeń jednego z komitetów wyborczych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, zachęcających do „zarobienia pieniędzy” w związku z pracą w obwodowej komisji wyborczej⁷⁶. Dobór osób rekomendowanych przez komitety wyborcze do prac w obwodowych komisjach wyborczych może budzić wątpliwości, o czym donoszą media, a co wpływa na postrzeganie całej administracji wyborczej i uczciwości przeprowadzanych głosowań. Istotą pracy w komisjach wyborczych powinna być więc chęć służenia w procesie wyborczym oraz dawanie świadectwa o uczciwości całej procedury, która nie powinna być kwestionowana.

76 P. Machalski, *Praca w komisji wyborczej. Szwindel czy dobra oferta?*, http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15567288,Praca_w_komisji_wyborczej__Szwindel_czy_dobra_oferta_.html [11.07.2016]. Zob. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące udziału w pracach obwodowych komisji wyborczych, PKW ZPOW-903-55/14, Warszawa, dnia 20 marca 2014 r.

PRAWNE GRANICE DZIAŁANIA ADMINISTRACJI WYBORCZEJ

Uwagi wprowadzające

Prawidłowy przebieg procedur wyborczych ma niezwykle istotne znaczenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw demokratycznych. Dlatego też ważne jest zapewnienie warunków dla właściwego funkcjonowania organów tworzących administrację wyborczą, które by gwarantowały legalność, przejrzystość i poprawność przebiegu wyborów oraz budowały społeczne zaufanie do przeprowadzanych elekcji, a przez to także współlegitymizowały nie tylko wybierane organy, ale i system rządów. Odpowiedzialność za to spoczywa z pewnością na ustawodawcy i innych organach tworzących z jego upoważnienia przepisy regulujące proces wyborczy. Niemniejsze znaczenie ma jednak także właściwe rozpoznawanie prawnych granic działania administracji wyborczej i ich uwzględnianie przez jej organy w przedsięwziętych działaniach.

Demokratyczne społeczeństwo jest silnie wyczułone na legalność i poprawność działania administracji publicznej. Dotyczy to także administracji wyborczej. Ferowane w przestrzeni publicznej – czasem z nadmierną łatwością – zarzuty co do łamania przez te organy prawa czy dobrych obyczajów często nie są prawdziwe i wówczas szkodzą nie tylko wizerunkowi organów, których dotyczą, ale nadszarpują także w sposób nieuzasadniony zaufanie obywateli do państwa. Z dru-

giej jednak strony mechanizmy demokratycznego państwa prawnego, ale także perspektywa społecznej kontroli powinna skłaniać organy administracji wyborczej, jako dotyczące w swej działalności „jądra” demokracji, jej najbardziej wrażliwego elementu, czyli praw wyborczych, do właściwego rozpoznawania prawnych granic działania administracji wyborczej i ich uwzględniania.

Na potrzeby prowadzonych dalej rozważań konieczne jest dookreślenie pojęcia „organu wyborczego” i „administracji wyborczej”. Andrzej Sokala wskazuje, że organ wyborczy to „organ administracji publicznej, który utworzono głównie lub wyłącznie w celu organizowania oraz przeprowadzania wyborów i w związku z tym wyposażono go w kompetencje do podejmowania określonych czynności prawnych, zwanych czynnościami wyborczymi”⁷⁷. Z kolei „administracja wyborcza” to – w ujęciu podmiotowym – „zespół organów wyborczych”, przy czym doktryna, posługując się tym pojęciem, odnosi je raczej jedynie do organów wyborczych (*Electoral Management Bodies* – EMB), nie zaś do ich aparatu pomocniczego, który stanowi urząd – „zorganizowany

⁷⁷ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 12; idem, „Organ wyborczy”, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 157.

zespół osób, związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań⁷⁸.

W dokumentach międzynarodowych i doktrynie wyróżnia się kilka modeli administracji wyborczej. Upraszczając spotykane kwalifikacje na potrzeby niniejszego opracowania można wymienić, po pierwsze, model instytucji niezależnej, w którym wybory organizuje i przeprowadza organ wyodrębniony z administracji rządowej, niezależny od niej, dysponujący własnym budżetem. Ma najczęściej charakter wieloosobowy, a w jego skład wchodzi wykwalifikowani urzędnicy wyborczy albo sędziowie. Po drugie, wyróżnia się model, w którym zadania z zakresu organizacji i przeprowadzanie wyborów powierza się organowi administracji rządowej. Po trzecie, istnieje także kilka modeli mieszanych⁷⁹.

System organów wyborczych przyjęty w Polsce zakłada ich niezależność od organów administracji rządowej. Obowiązujący w Polsce kodeks wyborczy (dalej: k.w.)⁸⁰ do organów administracji wyborczej zalicza: Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) i komisarzy wyborczych jako stałe organy wyborcze oraz okręgowe, rejonowe i terytorialne⁸¹ komisje wyborcze, a także obwodowe komisje wyborcze – jako organy wyborcze powoływane w związku z zarządzonymi wyborami (art. 152 k.w.). Jak podnosi Andrzej Kisielewicz, „organy wyborcze w Polsce stanowią w istotnym zakresie niezależną od władzy państwowej strukturę podmiotów administrujących sprawami wyborczymi. Są też pod wieloma względami zróżnicowane”⁸². Najczęściej w doktrynie przyjmuje się, że organy wyborcze, w tym przede wszystkim PKW, zaliczać należy do organów kontroli państwowej i ochrony prawa⁸³. Jednocześnie A. Sokala zauważa, że organy administracji wyborczej tworzą system zdecentralizowany, co oznacza, że

każdemu z nich przysługuje określona samodzielność prawna (każdy ma własne, ustawowo określone kompetencje), a organ wyższego stopnia ma jedynie pewne możliwości oddziaływania nadzorczego⁸⁴.

Przedstawiony podział organów wyborczych na stałe i niestałe można uzupełnić formułowanym w doktrynie podziałem na organy zawodowe i niezawodowe. Zawodowy charakter, wedle A. Kisielewicza, mają m.in. czynności sędziów, tj. członków PKW i komisarzy wyborczych, wykonywane jednakże poza ich głównymi zajęciami zawodowymi, których „merytoryczne zaangażowanie w działalność organów wyborczych ma niewątpliwie charakter zawodowy [...]”⁸⁵. Nie mają natomiast zawodowego charakteru czynności członków organów wyborczych powoływanych w związku z konkretnymi wyborami⁸⁶. Zawodowy charakter czynności sędziów w organach wyborczych warunkują zawodowy charakter organów, które tworzą.

Trzeba odnotować, że determinantę dla określenia, ale przede wszystkim gwarancję dla przestrzegania przez organy wyborcze prawnych granic ich działalności stanowi właśnie znaczący udział sędziów w składzie tych organów. Sędziami są członkowie PKW⁸⁷, a także komisarze wyborczy⁸⁸ oraz członkowie okręgowych⁸⁹ i rejonowych⁹⁰ komisji wyborczych oraz przewodniczący terytorialnych⁹¹: wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych. Poza tym w terytorialnych i w obwodowych komisjach wyborczych zasiadają wyborcy. Jak się jednak okazuje, znaczny udział sędziów w administracji wyborczej rodzi także swoiste problemy przy określaniu prawnych granic jej działania, na czym skoncentruję się w dalszej części opracowania.

W piśmiennictwie podnosi się, że PKW i pozostałe organy polskiej administracji wyborczej obciążone są szerokim zakresem działań. Dawid Sześciło ocenia, że sytuacja taka wynika z faktu, że PKW stała

78 A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym...*, s. 15; idem, „Administracja wyborcza”, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), op. cit., s. 17.

79 A. Sześciło, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15, s. 95–96; A. Sokala *Administracja wyborcza w obowiązującym...*, s. 37–40.

80 Dz. U. 2011.21.112 ze zm.

81 Terytorialnymi komisjami wyborczymi są wojewódzkie, powiatowe i gminne komisje wyborcze.

82 A. Kisielewicz, Nota do art. 152, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, teza 1.

83 Zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym...*, s. 113; S. J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów*, Warszawa 2007, s. 79 i nast. Wspomnieć można, że autorzy postulatów konstytucjonalizacji PKW, zgłaszanych w toku prac poprzedzających uchwalenie konstytucji z 1997 r., proponowali, aby przepisy ją regulujące umieścić w rozdziale IX ustawy zasadniczej. Dla przyjęcia tego postulatu przez Komisję Konstytucyjną na posiedzeniu 17 października 1995 r. zabrakło tylko jednego głosu. Zob. też stanowisko NSA oraz PKW prezentowane w postępowaniu przez TK w sprawie P 5/14, pkt II.1.1. ora II.4.6. uzasadnienia wyroku z 6 kwietnia 2015 r.

84 A. Sokala, „Administracja wyborcza”, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), op. cit., s. 17.

85 Co warunkuje zawodowy charakter organów, które tworzą lub piastują.

86 A. Kisielewicz, op. cit., uwaga nr 1.

87 W skład PKW wchodzi 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i 3 sędziów Sądu Najwyższego.

88 Komisarze wyborczy, będący pełnomocnikami PKW wyznaczonymi na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa, są powoływani na okres 5 lat spośród sędziów.

89 W skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 5 do 11 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

90 W skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi 5 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

91 W skład wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wchodzi z urzędu, jako jej przewodniczący, sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego.

się „niejako ofiarą swojej wiarygodności”⁹², gdyż przez wiele lat była jednym z nielicznych organów, których autorytet nie był publicznie kwestionowany. Ponadto równolegle rozwijało się społeczne oczekiwanie, aby PKW, czy niekiedy także inne organy wyborcze, wypowiadały się w kontrowersyjnych kwestiach związanych z wyborami lub prawem wyborczym. Świadczy o tym chociażby znaczna ilość skarg, wniosków czy innych pism kierowanych przez obywateli i ich grupy czy organizacje do PKW, także w sprawach, w zakresie których administracja wyborcza nie ma kompetencji do ich rozstrzygnięcia.

Przechodząc do szczegółowego omówienia granic działania administracji wyborczej należy wyróżnić wśród nich, po pierwsze, mające charakter materialny, tj. dekodowane z przepisów prawa materialnego i z przepisów ustanawiających kompetencje organów wyborczych, po drugie natomiast granice formalne, przez które rozumiem procedury sądowej kontroli, ograniczające administrację wyborczą w ten sposób, aby w swej działalności nie przekraczała wyznaczonych jej granic prawnomaterialnych.

Granice materialne

Jak już wspomniałam, fakt, iż w polskich organach wyborczych przewidziano znaczący udział sędziów, poza tym, że jest istotną gwarancją prawidłowości przebiegu procedur wyborczych, wywołuje także pewne specyficzne wątpliwości. W pierwszej kolejności zajmę się więc omówieniem tych spośród materialnych granic działalności administracji wyborczej, które wiążą się z sędziowskim składem jej organów, następnie natomiast odniosę się do podniesionego ostatnio, dzięki pytaniu prawnemu skierowanemu przez NSA do Trybunału Konstytucyjnego i zapadłemu w jego rezultacie 6 kwietnia 2016 r. wyrokowi⁹³, zagadnienia konstytucyjności ustawowych kompetencji, granic i prawnych form działania administracji wyborczej. Z uwagi natomiast na występujące w tym zakresie, a często niedostrzegane, wątpliwości i problemy praktyczne, problem ten wymaga głębszego zainteresowania.

Analizując granice działania administracji wyborczej o charakterze materialnym, w pierwszej kolejności postaram się omówić normy konstytucyjne, które mają w mojej ocenie znaczenie dla jej funkcjonowania z perspektywy sędziowskiego składu wielu jej organów. Jak już podkreśliłam – w organach wyborczych często zasiadają lub je piastują sędziowie. Przekazanie czynności administracji wyborczej w znacznym zakresie w ręce sędziów ma stanowić gwarancję rzetelności i bezstronności wyborów⁹⁴, a także profesjonalnego ich przygotowania i przeprowadzenia. Warto więc podjąć próbę oceny

znaczenia przepisów konstytucji regulujących pozycję sędziów dla ich działalności w organach administracji wyborczej.

W tym aspekcie należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy sędziowski skład organów wyborczych w jakimkolwiek zakresie warunkuje dopuszczalne granice i tryb ich działania. Trzeba opowiedzieć się za stanowiskiem, w myśl którego w zakresie tej działalności sędziowie tworzący organy wyborcze nie korzystają z podstawowego atrybutu urzędu sędziego – niezawisłości sędziowskiej⁹⁵. Dla potwierdzenia tej konstatacji warto przytoczyć przepis art. 178 Konstytucji RP, który przewiduje, że sędziowie są niezawisli „w sprawowaniu swojego urzędu”. Niewątpliwie więc, jak stwierdza Małgorzata Masternak-Kubiak, „zasada niezawisłości odnosi się do wszystkich działań sędziego związanych z procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z procesem orzekania (np. zarządzanie procesem orzekania), jak również do działań podejmowanych przez sądy w formach orzeczniczych, lecz nietraktowanych jako wymierzanie sprawiedliwości (np. rozstrzyganie sporów kompetencyjnych czy rozstrzyganie o ważności wyborów)”⁹⁶.

Należy jednak z drugiej strony podkreślić, iż jeżeli rozumieć niezawisłość sędziowską tak jak wyjaśnia ją M. Masternak-Kubiak, tj. jako nakazującą: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych oraz wewnętrzną niezależność sędziego⁹⁷, to kształtowany przepisami prawa określającymi pozycję sędziów ich zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii oraz ich wewnętrzna niezależność stanowią istotną wartość także przy wykonywaniu czynności w ramach organów wyborczych. Z pewnością jednak sędzia, zasiadając w administracji wyborczej, nie może zachować niezależności i samodzielności wobec organów (instytucji) pozasądowych, składających się na administrację wyborczą, w tym w szczególności organów wyższego stopnia tej administracji oraz sądów rozstrzygających sprawy wyborcze. W tym zakresie w istotny sposób różnią się pozycja, kompetencje i sposób ich realizowania przez sędziego piastującego urząd np. komisarza wyborczego oraz tego samego sędziego orzekającego w postępowaniach sądowych. Tym samym więc jedynie

⁹² D. Sześciło, op. cit., s. 117.

⁹³ Sygn. akt P 5/14.

⁹⁴ A. Kisielewicz, op. cit., uwaga 3.

⁹⁵ Ibidem; zob. też: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Udział komisarzy wyborczych w rozpoznawaniu protestów wyborczych*, „Przegląd Wyborczy. Biuletyn informacyjny” 2008, z. 9–10, s. 30; tak samo: TK w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 5/14, teza 4.6.

⁹⁶ M. Masternak-Kubiak, op. cit., uwaga nr 1.

⁹⁷ M. Masternak-Kubiak, nota do art. 178, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga nr 1.

częściowo prawdziwe jest formułowane w piśmiennictwie twierdzenie, iż zasada niezawisłości odnosi się także do wszystkich sytuacji, gdy sędzia – jako osoba zaufania publicznego – zostanie powołany do składu organów pozasądowych, np. do komisji wyborczych⁹⁸. Należy skonstatować, że pewne aspekty tej zasady mają z pewnością znaczenie dla zapewnienia prawidłowego i rzetelnego przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz ustalenia ich wyników, tym niemniej inne, zakładające niezależność od innych organów publicznych, w tym organów wyborczych wyższego szczebla oraz od władzy sądowniczej, nie mogą być traktowane jako dookreślające granice dla działań podejmowanych przez sędziów w organach wyborczych.

Tym samym, pozostając w kręgu konstytucyjnych granic działalności administracji wyborczej, nie budzi wątpliwości, że organy wyborcze w pierwszej kolejności muszą kierować się wyrażoną w art. 7 konstytucji zasadą legalizmu, rozumianą w sposób właściwy dla organów administracji, jako rozwijanie aktywności tych organów „na podstawie i w granicach prawa”, które określa ich zadania, kompetencje i tryb postępowania zmierzającego do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej postawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi⁹⁹.

Kontynuując rozważania na temat znaczenia art. 7 konstytucji dla funkcjonowania organów wyborczych, nie budzi wątpliwości, że organy administracji wyborczej, także te o sędziowskim składzie, są związane prawem, na które składają się wszystkie wymienione w art. 87 konstytucji akty prawa powszechnie obowiązującego. Warto w tym miejscu wspomnieć art. 178 konstytucji w tym zakresie, w jakim przewiduje, że sędziowie podlegają tylko konstytucji i ustawom. Lech Garlicki przyjmuje, że zasada ta wyraża podległość sędziemu prawu, która o ile w odniesieniu do konstytucji ma charakter bezwzględny (sędzia nie ma kompetencji do badania zgodności przepisów konstytucji z jakimkolwiek innym systemem normatywnym), o tyle podporządkowanie ustawom nie ma charakteru absolutnego, bo sędzia „ma zawsze prawo – i obowiązek – badania, czy przepisy stosowanych ustaw pozostają w zgodzie z unormowaniami wyższego rzędu”¹⁰⁰. Ograniczony charakter ma natomiast podległość sędziów aktom podustawowym, w których przypadku, jeżeli sędzia orzekający dojdzie w konkretnej sprawie do przekonania, że przepis aktu pod-

stawowego, mający być zastosowany w danej sprawie, nie jest zgodny z normami nadrzędnymi – może odmówić jego zastosowania¹⁰¹.

W świetle wcześniejszych uwag, konstytucyjna regulacja podległości sędziemu prawu z art. 178 odnosi się jedynie do orzekania w konkretnych sprawach sądowych, a więc do wymierzania sprawiedliwości. Sędzia, zasiadając w organie wyborczym, działa jako organ administracji wyborczej, nie ma więc wynikającej z podległości jedynie konstytucji i ustawom kompetencji np. do odmowy zastosowania przepisu rozporządzenia, sprzecznego w jego ocenie z normami o wyższej mocy prawnej.

Omawiając konsekwencje obowiązywania zasady legalizmu wobec organów wyborczych, warto sformułowane uwagi podsumować postulatami co do pożądanego modelu stosowania przez nie prawa. Zagadnienia te są o tyle istotne, że organy wyborcze sprawują nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, a więc model jego stosowania ma znaczenie dla ochrony legalności, przejrzystości i poprawności przebiegu procedur wyborczych.

Należy podkreślić, że organy wyborcze, w tym też te o sędziowskim składzie czy charakterze, muszą w tym zakresie swej działalności opierać się na dyrektywach administracyjnego modelu stosowania prawa, tj. działać w interesie publicznym, ale przede wszystkim podporządkowywać się wewnętrznym dyrektywom, wydawanym przez organy wyborcze wyższego stopnia i respektować regułę hierarchicznego podporządkowania¹⁰². Dla zupełności rozważań warto dodać, że wydaje się oczywiste, że organy te, stosując przepisy prawa wyborczego są obowiązane stosować zasadę *clara non sunt interpretanda* i w pierwszej kolejności odwoływać się do reguł wykładni językowej, dopiero później do dyrektyw wykładni pozajęzykowej, tj. celowościowej, systemowej i funkcjonalnej. Jednocześnie działania administracji

⁹⁸ L. Garlicki, Nota do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, uwaga nr 12, M. Masternak-Kubiak, op. cit., uwaga nr 1.

⁹⁹ Zob. W. Sokolewicz, nota do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, uwaga nr 9.

¹⁰⁰ L. Garlicki, op. cit., uwaga nr 13.2.

¹⁰¹ Ibidem, uwaga nr 13.3. Może też oczywiście skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, a wybór sposobu postępowania zależy od decyzji sędziego.

¹⁰² Zob. stanowisko PKW podczas rozpatrywania sprawy P 5/14, pkt II.4.6. uzasadnienia wyroku z 6 kwietnia 2016 r.

wyborczej nie powinny opierać się na wykładni rozszerzającej te przepisy prawa wyborczego, które ograniczają prawa wyborcze¹⁰³.

Przechodząc do zagadnienia konstytucyjności granic i prawnych form działania administracji wyborczej, warto tytułem wstępu przypomnieć, że uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP wprowadziła nowy sposób postrzegania systemu źródeł prawa. Nie tylko bowiem w regulującym tę tematykę rozdziale III sformułowano podział na źródła prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego, to założeniem ustrojodawcy było „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czyli ograniczenie tego katalogu zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym, co oznacza ograniczenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz katalogu podmiotów, które mają kompetencję je wydawać. Pod względem podmiotowym zamknięcie systemu źródeł prawa obowiązującego powszechnie wyraża się więc w upoważnieniu ściśle określonych w konstytucji organów do wydawania aktów prawnych¹⁰⁴.

Nie sposób nie odnotować, że w tym zakresie niektóre akty wydawane przez organy administracji wyborczej budzą wątpliwości. Dotyczy to w szczególności aktów powstających w wyniku wykonywania przez nie zadań o charakterze nadzorczo-kontrolnym, a więc: sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (PKW, komisarze wyborczy, okręgowe i rejonowe komisje wyborcze), rozpatrywania skarg na działalność organów wyborczych niższego szczebla (PKW, komisarze wyborczy, okręgowe, rejonowe i terytorialne komisje wyborcze), w tym zakresie bowiem stosunkowo największe jest ryzyko przekroczenia konstytucyjnie wyznaczonych granic. Realizując te kompetencje organy wyborcze wydają akty takie jak uchwały¹⁰⁵

103 Można wskazać przykłady tego typu naruszeń, np. sytuację, w której postanowieniem z 11 października 2010 r. z uwagi na brzmienie skrótu nazwy Komisarz Wyborczy w Gdańsku orzekł o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego; zob. M. Rakowski, *O nazwach komitetów wyborczych w wyborach do rad gmin w 2010 r., Gamonie i krasnoludki contra różowe świnki. O nazwach komitetów wyborczych w wyborach do rad gmin w 2010 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10 (92)/2014, s. 10–12. Autor słusznie wskazuje, że zarówno ustawodawca, jak i organy wyborcze w procesie stosowania prawa w treść nazwy komitetu wyborczego powinny ingerować jedynie w wypadkach szczególnych. Współcześnie obowiązujące ograniczenia, które mogą stanowić podstawę takiej ingerencji, związane są m.in. z zakazem propagowania komunizmu i faszyzmu wynikającym z art. 13 konstytucji oraz ze sformułowaniem w orzecznictwie zakazem korzystania z nazwisk postaci historycznych. Z przepisów k.w. nie wynikają wprost żadne ograniczenia w doborze oznaczeń nazewniczych. Tym samym opisane rozstrzygnięcie komisarza wyborczego wydaje się dyskusyjne z tego powodu, że jest pozbawione podstawy prawnej i z tego powodu niedopuszczalne.

104 Zob. M. Haczowska, Nota do art. 87, [w:] M. Haczowska (red.), op. cit., uwaga 1 i 4.

105 Które, w przypadku uchwał PKW, zapadają większością głosów w obecności co najmniej 5 członków, w tym przewodniczącego Komisji lub jednego z jego zastępców. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos prowadzącego obrady, jeżeli nie wstrzymał się od głosu (art. 161 § 4 k.w.)

organów kolegialnych oraz postanowienia komisarzy wyborczych w zakresie ich ustawowych uprawnień. Wśród uchwał wieloosobowych organów wyborczych szczególne znaczenie przypisać należy z pewnością wytycznym i wyjaśnieniom PKW. Wyjaśnienia, zgodnie z k.w., to akty kierowane do organów samorządu terytorialnego oraz podległych im jednostek wykonujących zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów, jak i do komitetów wyborczych oraz nadawców telewizyjnych i radiowych. Z kolei wytyczne są to akty o charakterze instrukcji, podejmowane w formie uchwały, a kierowane w myśl k.w. do komisarzy wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia, mające charakter wiążący. Wydawanie jednych i drugich jest rezultatem sprawowania przez PKW nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Choć formalnie, odwołując się do prawnej pozycji PKW, można tym formom przypisać jedynie charakter aktów prawa wewnętrznie obowiązującego, to analiza ich treści skłania do wniosku, że nierzadko zawierają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym¹⁰⁶. Co więcej, nawet z mocy ustawy występują między nimi takie, które są kierowane do jednostek niepodlegających PKW, a to chociażby do komitetów wyborczych czy nadawców telewizyjnych i radiowych, a przedmiotem tych uchwał jest nierzadko realizacja czynnego i biernego prawa do udziału w wyborach. Z konstytucyjnego punktu widzenia, wydając akty tego typu o treści generalnej i skierowane do abstrakcyjnego, niepozostającego w stosunku podległości, adresata, PKW w praktyce wychodzi poza określone konstytucyjne możliwości działania, wykracza bowiem poza dopuszczalną treść aktów wewnętrznie obowiązujących. Tym niemniej wydaje się, że odpowiedzialnością za taki stan rzeczy nie należy obarczać PKW czy innych organów wyborczych, a niekonsekwencję ustrojodawcy i ustawodawcy. Nie sposób też nie dostrzec nie tylko społecznej akceptacji, ale często i oczekiwania, aby PKW czy inne organy wyborcze wypowiadały się w kontrowersyjnych kwestiach związanych z wyborami lub prawem wyborczym. Jako adekwatny przykład podać można zarzut, jaki sformułowali w toku postępowania nadzorczego skarżący, a sprowadzający się do oceny, iż uchwała jednej z rad gmin w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze naruszyła pkt 9 uchwały PKW z 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze¹⁰⁷. Potraktowali więc wytyczne PKW jako przepisy mające charakter wiążący dla organów zewnętrznych w stosunku do administracji wyborczej. Przykładem społecznego

106 Zob. też A. Sokala, op. cit., s. 114–115; A. Pyrzyńska, *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa*, [w:] M. Zubik, R. Puchta (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013, s. 149–150.

107 Zob.: sprawa tocząca się przed NSA sygn. akt II OSK 2421/13.

oczekiwania co do rozstrzygnięcia przez PKW sytuacji spornych mimo braku wyraźnej ku temu kompetencji i wnoszenia w tym zakresie pism, mimo nieistnienia podstawy prawnej było z kolei „zażalenie” pełnomocnika wyborczego KKW Zjednoczona Lewica¹⁰⁸, złożone w związku z zarządzonymi w 2015 r. wyborami do Sejmu i Senatu, w którym próbowano kwestionować przyjęcie przez PKW zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Wyborczego Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni¹⁰⁹. W tej sytuacji bowiem w myśl art. 97 § 3 k.w., zaskarżeniu podlegają jedynie postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia, a co więcej: prawo do wniesienia skargi przysługuje wyłącznie pełnomocnikowi tego komitetu wyborczego, którego postanowienie dotyczy. KKW Zjednoczona Lewica nie przysługiwał jakikolwiek środek prawny do zaskarżenia uchwały PKW o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni¹¹⁰. Mimo to przedstawiciel komitetu zdecydował się złożyć „zażalenie” do PKW, oczekując ze strony tego organu reakcji.

Podobne problemy wiążą się także z aktami wydawanymi przez komisarzy wyborczych. W tym zakresie nie sposób nie wspomnieć o pytaniu prawnym, skierowanym do TK, w którym sąd pytający, jakim był NSA, postawił istotny i ciekawy problem konstytucyjności kompetencji komisarzy wyborczych do wydawania postanowień w przedmiocie podziału gminy na okręgi wyborcze. NSA zwrócił uwagę, iż w jego ocenie z art. 17 § 1 i 2 k.w. wynika upoważnienie „komisarza wyborczego do stanowienia przepisów prawa miejscowego, jakim jest dokonanie podziału gminy na okręgi wyborcze w sytuacji niewykonywania przez właściwe organy gminy w terminie lub w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących podziału gminy na okręgi wyborcze”¹¹¹. W tym zakresie, zdaniem NSA, art. 17 § 1 i 2 k.w. narusza normy konstytucyjne w ten sposób, że wprowadza możliwość stanowienia przez organ wyborczy przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy, mimo że komisarz wyborczy nie jest organem nadzoru i nie może wkraczać w sferę samodzielności jednostki

108 Koalicję utworzyły partie: Wolność i Równość, Polska Lewica, Socjaldemokracja Polska.

109 Koalicję utworzyły partie: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Polska Partia Socjalistyczna, Unia Pracy oraz Zieloni.

110 Można oczywiście postawić pytanie, czy taka regulacja jest wystarczająca, w szczególności, czy należy chronić prawo do nazwy wcześniej zarejestrowanych komitetów, a w związku z tym czy w pełni zapewnia realizację art. 96 § 2 k.w. Należy bowiem podkreślić, że w czasie kampanii wyborczej komitet wyborczy, który uważa, że nazwa innego, później zarejestrowanego komitetu narusza jego prawo w ten sposób, że nie odróżnia się w stopniu wystarczającym od jego nazwy nie ma skutecznych środków obrony przed takim działaniem. Prawo komitetów do nazwy i jej ochrony jest jednym z ważniejszych uprawnień z punktu widzenia kampanii wyborczej.

111 zob. pkt 1.1.8 uzasadnienia wyroku TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14.

samorządu terytorialnego. Nie jest też organem upoważnionym z mocy konstytucji do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Postanowienia komisarza wyborczego nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. Nie są to akty prawa miejscowego, a zatem pozycja ustrojowa komisarza wyborczego i jego kompetencje nie pozwalają na podejmowanie aktów prawa miejscowego¹¹². Choć w tym zakresie TK umorzył postępowanie¹¹³, to podkreślić należy, że w swoim pytaniu prawnym NSA zwrócił uwagę na istotny problem, tj. zagadnienie wykraczania na mocy upoważnienia ustawowego przez administrację wyborczą w wydawanych przez nią aktach poza granice zakreślone konstytucyjnym unormowaniem źródeł prawa. Jak widać na podstawie przywołanego przypadku, takie sytuacje mają miejsce nie tylko de facto, ale także de iure, tj. wynikają nie tylko z faktycznej aktywności administracji wyborczej, ale mogą też być efektem przyjętych unormowań ustawowych, których konstytucyjność musi budzić wątpliwości.

Podsumowując, ani PKW ani pozostałe organy administracji wyborczej nie są organami umocowanymi w konstytucji, nie mogą więc być i nie są organami upoważnionymi do wydawania jakichkolwiek aktów, które należałyby do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wymienionych w art. 87 ustawy zasadniczej¹¹⁴. Tym niemniej ustawodawca w przepisach prawa wyborczego przyznał tak PKW jak i np. komisarzom wyborczym kompetencje do wydawania przepisów mających de facto charakter ogólny i skierowanych do abstrakcyjnego adresata, wywołujących nierzadko skutki dla realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego¹¹⁵. Również analiza treści aktów wy-

112 Ibidem, pkt 1.2.

113 Jako uzasadnienie umorzenia TK podniósł, że „skoro NSA dostrzega brak konstytucyjnych kompetencji w zakresie kontroli administracji wyborczej, gdyż kodeks wyborczy uniemożliwia mu rozpatrzenie skargi kasacyjnej na orzeczenie PKW w wymienionej powyżej sprawie, to w momencie kierowania pytania prawnego do TK problematyka konstytucyjności pozycji prawnej komisarza wyborczego i jego uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego nie mają bezpośredniego związku z toczącą się przed sądem administracyjnym sprawą”; uzasadnienie wyroku, teza III.2.4.3.

114 Inną konsekwencją tego stanu rzeczy, na którą wskazuje A. Sokala, jest przyznawanie kompetencji do wydawania rozporządzeń do ustaw wyborczych i referendalnych organom, którym konstytucja przyznaje ogólne uprawnienie w tym zakresie, jednakże „na wniosek”, „po zasięgnięciu opinii” czy „w porozumieniu” z PKW; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym...*, s. 11.

115 Np. zgodnie z art. 40a § 3 k.w. po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, określi, w drodze uchwały, wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a, kierując się możliwością praktycznego zastosowania tych nakładek przez wyborców niepełnosprawnych; PKW określa, w drodze uchwały, wzór i rozmiar koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, uwzględniając konieczność zapewnienia tajności głosowania oraz zwiezłości i komunikatywności instrukcji (art. 53g § 7).

dawanych przez PKW skłania do wniosku, że w praktyce miewają one taki charakter. Jako przykłady można przywołać uchwały PKW w sprawie wytycznych dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów, w przypadku których zdarza się, że z ich treści wynika, że są one adresowane nie tylko do organów podległych, ale także do np. komitetów wyborczych, pełnomocników finansowych, kandydatów, gmin¹¹⁶. W omawianym aspekcie można także zwrócić uwagę na wyjaśnienia PKW o charakterze interpretacyjnym, tj. uchwały, które często mają związek z kampanią i agitacją wyborczą i w których PKW dokonuje wykładni przepisów obowiązującego prawa wyborczego, kierując swoje uwagi do rywalizujących komitetów czy kandydatów. W przepisach prawa pozytywnego brak jest natomiast kompetencji PKW do dokonywania wykładni przepisów prawa wyborczego, czy to formalnej, czy legalnej. Ponieważ zazwyczaj wytyczne te nie wiążą się także z jakąkolwiek konkretną sprawą rozstrzyganą przez PKW, trudno im też nadać charakter wykładni operatywnej i należy potraktować je jako interpretację o charakterze doktrynalnym, wzmocnioną autorytetem PKW. W każdym razie ani uczestnicy rywalizacji wyborczej ani sądy, rozstrzygające ewentualne sprawy związane z wyborami, a dotyczące sytuacji, które były inspiracją dla wydania przez PKW wyjaśnień o tym charakterze, nie są związane dokonaną w nich wykładnią.

Wydaje się, że w art. 160 k.w. oraz w innych jego przepisach ustanawiających kompetencje PKW brak jest wyraźnej podstawy prawnej do podejmowania aktów o takim charakterze. Choć – jak zapewne słusznie wskazuje A. Kisielewicz – „w świetle przepisów kodeksu wyborczego nadzór Państwowej Komisji Wyborczej nad przestrzeganiem prawa wyborczego wykracza poza strukturę organizacyjną organów wyborczych. Sięga również organów funkcjonalnie związanych z działalnością Komisji (np. obowiązanych do prowadzenia rejestru wyborców i sporządzania spisów wyborców)”¹¹⁷, to jednak nie obejmuje on komitetów wyborczych, czy innych, zewnętrznych w stosunku do organów szeroko pojętej administracji wyborczej, podmiotów. W szczególności z pewnością nie obejmuje wyborców. PKW z jednej strony nie jest organem konstytucyjnie upoważnionym do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś z żadnego przepisu prawa wyborczego nie wynika uprawnienie PKW do dokonywania jego wykładni. Tym niemniej nie sposób także nie

zauważyć, że istnieje pewnego rodzaju społeczne oczekiwanie i zapotrzebowanie na podejmowanie przez PKW tego rodzaju aktów¹¹⁸.

Sytuację tę z pewnością choć w pewnym zakresie unormowałyby realizacja słusznego i zasługującego na aprobatę postulatu, zgłaszanego wielokrotnie w literaturze, czyli konstytucjonalizacja PKW i przyznanie jej uprawnienia do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego¹¹⁹. Konstytucyjne umocowanie najwyższego, kolegialnego centralnego i zawodowego organu wyborczego, jaką jest PKW powinno więc obejmować także przyznanie jej kompetencji do wydania rozporządzeń. Dla przeprowadzenia takich zmian konieczna jest oczywiście wola polityczna większości konstytucyjnej i ogólna przychylność rządzącej większości dla organów kontroli prawa i władzy sądowniczej.

Granice formalne

Przez formalne granice działania administracji wyborczej rozumiem – jak już wspomniałam – procedury odwołań od rozstrzygnięć wydawanych przez organy tej administracji. Mam tu więc na myśli zaangażowanie sądów w kontrolę administracji w toku procesu wyborczego. Prawo dostępu do sądu jest bowiem konstytucyjną gwarancją ochrony wolności praw człowieka i obywatela, w tym też związanych z wyborami. Jest to „prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym)”¹²⁰. Podkreśla się przy tym, że „choć możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z prawa dostępu do sądu (np. poprzez ustanowienie wymogów proceduralnych), to w przypadku naruszeń praw i wolności ustawodawca nie może wykluczyć” dostępu do sądu¹²¹.

¹¹⁸ Świadczą o tym chociażby liczne pisma i skargi wpływające do PKW w czasie konkretnych procedur wyborczych; zob. np. *Spot PiS naruszył prawo? Platforma zgłasza skargę do PKW*, <http://www.tvp.info/21206457/spot-pis-naruszyl-prawo-platforma-zglasza-skarge-do-pkw>, dostęp 14 maja 2016 r.; pismo z 30 września 2015 r. – Odpowiedź Państwowej Komisji Wyborczej na pisma dotyczące rozpatrywania przez okręgowe komisje wyborcze zgłoszeń list kandydatów na posłów Komitetu Wyborczego Wyborców Zbigniewa Stonogi, ZPOW-503-165/15; PKW odpowiedziało PSL ws. spotów PiS, Kosiński: pismo druzgocące; „Gazeta Wyborcza” z 18 lutego 2014 r., http://wyborcza.pl/1,91446,15480798,PKW_odpowiedzialo_PSL_ws_spotow_PiS_Kosinski_pismo.html#ixzz48dTLl24V, dostęp 14 maja 2016 r.

¹¹⁹ Zob. np. F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (Wnioski de lege ferenda)*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 254 i 257; S. J. Jaworski, op. cit., s. 79 i 97; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym...*, s. 112–121; A. Pyrzyńska, op. cit., s. 158–161.

¹²⁰ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt 28/97.

¹²¹ A. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *dostęp do sądu w świetle Kodeksu wyborczego*, B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 137.

¹¹⁶ A. Pyrzyńska, op. cit., s. 153–154.

¹¹⁷ A. Kisielewicz, Nota do art. 160, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, op. cit., teza 2.

Zaangażowanie sądów w kontrolę procesów wyborczych jest zrozumiałe, ma bowiem zapewnić prawidłowy przebieg wyborów. Ma ono gwarantować, że organy administracji wyborczej nie będą nadużywać swoich kompetencji, ingerując ponad zakresłone w Konstytucji, k.w. i innych ustawach granice, w prawa wyborcze obywateli¹²². Prawo do sądu w sprawach związanych z funkcjonowaniem administracji wyborczej – tak samo jak i w innych sprawach – jest zarówno prawem osobistym jednostki, ale i stanowi gwarancję praw i wolności¹²³.

Udział sądów w procedurach wyborczych przewidują zarówno konstytucja, jak i k.w. Polskie prawo wyborcze zna kilka możliwości zaangażowania sądów w rozstrzyganie spraw związanych z wyborami, w których sądy sprawują kontrolę działania administracji wyborczej. Sądy mogą być włączone w proces wyborczy na wielu jego etapach, począwszy od rejestracji wyborców, poprzez kampanię wyborczą, a skończywszy na weryfikacji ważności wyborów¹²⁴, co stanowi istotną, sądową gwarancję demokratycznego procesu wyborczego¹²⁵. Porządkując wskazane postępowania według stopnia zaangażowania procedury wyborczej, sąd rozpoznaje skargę pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205 k.w. w odniesieniu do wyborów do Sejmu, stosowany odpowiednio w wyborach do Senatu na mocy art. 258 oraz w wyborach do PE na mocy art. 338 K.w., art. 300 w wyborach Prezydenta, art. 404 w przypadku wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, stosowany odpowiednio w wyborach wójta <burmistrza, prezydenta> na mocy art. 470) oraz skargę na postanowienie PKW o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta (art. 304 § 6 i 7 k.w.). Sądowej kontroli została poddana również prawidłowość przebiegu procesu wyborczego poprzez przyznanie sądom prawa do rozstrzygania wniesionych protestów wyborczych oraz stwierdzenia ważności wyborów, przy czym warto wspomnieć, iż jest to jedyne postępowanie sądowe w sprawie wyborczej, mające umocowanie

konstytucyjne (art. 101 konstytucji – w stosunku do wyborów do Sejmu i Senatu; 129 ust. 1 i 2 – wybory Prezydenta; art. 82 k.w. oraz jego przepisy szczególne: art. 241 i nast. odnośnie wyborów do Sejmu – stosowane odpowiednio w wyborach do Senatu na mocy art. 258 oraz w wyborach do PE na mocy art. 338 Kodeksu, 321 i nast. w wyborach Prezydenta, art. 392 i nast. w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, stosowanego odpowiednio w wyborach wójta <burmistrza, prezydenta> na mocy art. 470 k.w.). Do kompetencji sądu należy też rozstrzyganie skargi od postanowienia PKW w przedmiocie odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 145 k.w.)¹²⁶. Nie sposób pominąć także okoliczności, że organy administracji wyborczej, tj. komisarze wyborczy, przewodniczący właściwych komisji wyborczych albo ich zastępcy są uczestnikami postępowań sądowych, w których są rozstrzygane protesty wyborcze (art. 242 § 3 k.w. w zakresie wyborów do Sejmu, w związku z art. 258 także mający zastosowanie w wyborach do Senatu, a w związku z art. 336 – w wyborach do Parlamentu Europejskiego, art. 323 § 3 w zakresie wyborów prezydenta, art. 393 § 1 w przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, mający na podstawie art. 470 k.w. zastosowanie także w wyborach wójta).

Należy także na marginesie zaznaczyć, że zarówno sądy powszechne jak i administracyjne rozpatrują skargi na działania organów administracji samorządowej w sprawach wynikających z k.w. W zakresie właściwości sądów powszechnych wymienić tu należy skargę na decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców (art. 20 § 4 k.w.), skargę na decyzję nieuwzględniającą reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców lub powodującą skreślenie z rejestru wyborców (art. 22 § 5 k.w.) oraz na decyzję nieuwzględniającą reklamacji w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisów wyborców (art. 37 § 2 k.w.). Do właściwości sądów administracyjnych przekazano natomiast rozpatrywanie skarg na uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego lub mandatu wójta (art. 384 § 1 oraz 493 § 1 k.w.).

W ostatnich miesiącach asumptu do rozważań na temat formalnych granic i związanej z nimi sądowej kontroli prawidłowości działania administracji wyborczej sprawowanej przez sądy dały dwa wyroki TK: pierwszy, wspomniany już z 6 kwietnia 2016 r., wydany w wyniku pytania prawnego NSA oraz drugi z 11 maja 2016 r., wydany w wyniku rozpatrzenia skargi konstytucyjnej. W pierwszym z nich TK rozważał problem wyłączenia drogi sądowej w zakresie

122 Por. P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 267.

123 Zob. P. Samecki, Nota do art. 45, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, uwaga nr 14.

124 Zob. M. Grzybowski, *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008, s. 345; A. Rakowska, *Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 3, s. 62–74.

125 B. Dauter, *Protesty a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 67.

126 Zob. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Rola sędziów i sądów w wyborach*, [w:] J. Jaskiernia (red.) *Transformacje systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I, Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 104–105; A. Rakowska, *Udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu „w trybie wyborczym” po wejściu w życie Kodeksu wyborczego*, „Palestra” 2011, z. 9–10, s. 12–13.

kontroli aktów wydawanych przez organ administracji wyborczej – komisarza wyborczego. Pytanie prawne sformułowane przez NSA, dotyczyło m.in. zagadnienia, czy art. 420 § 2 k.w. w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia PKW, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji¹²⁷.

Występujący z pytaniem NSA podkreślił, że uchwały rady gminy w sprawie określenia podziału gminy na okręgi wyborcze w ramach wyborów samorządowych są kontrolowane przez sądy administracyjne. W tym zakresie ustawodawca, decydując o powierzeniu kompetencji kontrolnej komisarzowi wyborczemu i PKW doprowadził w ten sposób do wyłączenia właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach. W ocenie Sądu pytającego, przepis art. 420 § 2 k.w. „narusza prawo do sądu, gdyż pozbawia drogi sądowej do oceny zgodności z prawem postanowienia PKW i pozbawia wyborców oraz jednostkę samorządu terytorialnego prawa do ochrony sądowej w wypadku podejmowania aktu prawa miejscowego przez organ administracji wyborczej”. Co więcej, w ten sposób wyborcy zostają pozbawieni sądowej ochrony czynnego i biernego prawa wyborczego¹²⁸.

Należy zaznaczyć, że skarżony przepis to niejedyny przypadek, w którym ustawodawca wyłączył kontrolę sądową aktów administracji wyborczej. Można jeszcze wymienić np.: art. 12 § 13 k.w., w którym przewidziano, że niezaskarżalne do sądu są postanowienia komisarzy wyborczych w przedmiocie rozpatrzenia skarg na uchwały rady gminy dotyczące podziału na obwody głosowania, art. 37 § 3, który wyłącza kontrolę sądową decyzji kapitana statku lub konsula w sprawie reklamacji w sprawie nieprawidłowości w spisie wyborców, czy art. 218 § 2, który przewiduje, że nie przysługuje środek prawny od postanowienia PKW w przedmiocie rozpatrzenia odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej o odmowie rejestracji listy kandydatów, czy też art. 222 § 3, który wyłącza możliwość zaskarżenia do sądu postanowienia unieważnienia rejestracji listy z powodu niedostatecznej liczby kandydatów¹²⁹.

Wracając do omówienia wyroku TK w sprawie wyłączenia drogi sądowej w zakresie kontroli aktów wydawanych przez komisarza wyborczego dotyczących podziału gminy na okręgi wyborcze, to rozpatrując podniesioną kwestię TK jako punkt wyjścia sformułował ogólne dyrektywy, wskazujące że „zakaz zamykania drogi sądowej

dotyczy kwestii dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te muszą mieścić się w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczającym granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw. Konstytucja nakłada na prawodawcę obowiązek pozytywny utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury oraz obowiązek negatywny, polegający na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu¹³⁰. W świetle tych uwag ogólnych TK dodał, że gwarancją przestrzegania równości prawa wyborczego jest właściwy podział danego terytorium na okręgi wyborcze. Trybunał przyjął, że czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych mają status praw gwarantowanych konstytucyjnie i uznał, że odnosi się do nich bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej, zaś kształt okręgów i ich granice mają znaczenie w realizacji praw wyborczych, w wypadku każdego rodzaju głosowania. Oznacza to, że „możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicznej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego, określonego w art. 62 Konstytucji, i służy realizacji równości prawa wyborczego. Z tego względu brak sądowej kontroli określonej uchwały PKW w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu. Uniemożliwia bowiem ocenienie prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd. Dochodzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji¹³¹.

Wydając omawiane rozstrzygnięcie TK ocenił, po pierwsze, że działania organów wyborczych, w wyniku których dochodzi de facto do zmian w aktach prawnych mających umocowanie w konstytucyjnym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, muszą podlegać kontroli sądów¹³². Po drugie wskazał, że wyłączenie drogi sądowej w sprawach dotyczących wolności i praw konstytucyjnych, choć jest dopuszczalne, to musi mieć konstytucyjne umocowanie. Ponieważ kształt okręgów i ich granice mają znaczenie dla realizacji praw wyborczych, co więcej: mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia istoty demokracji, to niedopuszczalne w ocenie TK jest wyłączenie drogi sądowej w tego typu sprawach w drodze ustawy.

Rozważając skutki omawianego orzeczenia dla prawa wyborczego w ogólności, w tym dla zagwarantowania właściwej sądowej kontroli administracji wyborczej, należy postulować, aby ustawodawca

127 Sygn. akt P 5/14, wyrok z 6 kwietnia 2016 r.

128 Zob. uzasadnienie wyroku TK, pkt 1.2.4.

129 W tym wypadku środek prawny nie przysługuje od postanowienia okręgowej komisji wyborczej, a więc nie przysługuje także skarga do PKW. Warto wspomnieć, że k.w. przewiduje nadto jednoinstancyjność niektórych postępowań sądowych w sprawach wyborczych, zob. np. art. 20 § 5 k.w.

130 Ibidem, pkt 5.2.

131 Ibidem, pkt 5.9–5.10.

132 Uzasadnienie wyroku, teza 4.2.

przeprowadził analizę wszystkich przepisów k.w., które wyłączają możliwość odwołania do sądu od rozstrzygnięć organów administracji wyborczej. Jeżeli jest wśród nich więcej takich, którym można postawić zarzut bądź zastępowania źródeł prawa powszechnie obowiązującego bądź zamykających tę drogę w sprawach wolności i praw konstytucyjnych, to przepisy te wymagają nowelizacji.

W drugim z przywołanych wyroków, wydanym 11 maja 2016 r.¹³³, TK ocenił zgodność z normami konstytucyjnymi unormowania obowiązującego nie tylko w rozwiązaniach wyborczych, ale i referendalnych, a przewidującego przyspieszone postępowanie w tzw. sprawach prawdziwości informacji rozpowszechnianych w kampanii wyborczej lub referendalnej. Jak dekodował to ze skargi TK, zarzut skarżącej sprowadzał się do oceny, że tego typu rozwiązania są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji oraz art. 78 i art. 31 ust. 3 konstytucji, a niezgodność ta – w uproszczeniu – w jej ocenie sprowadzać się miała do przyjęcia przez ustawodawcę primatu szybkości postępowania nad prawdą materialną czy prawem uczestnika do udziału w tego typu postępowaniach. Trybunał nie podzielił jednak zastrzeżeń skarżącej i uznał, że kwestionowane przepisy odpowiadają wymogom konstytucyjnym, a to dlatego, że zapewniają dostęp do sądu oraz prawo do wyroku sądowego, a więc nie naruszają istoty prawa do sądu, a jedynie ewentualnie ograniczają jeden z jego elementów, jakim jest w tym przypadku prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej – poprzez ustalenie krótkiego terminu rozpoznania sprawy i zaskarżenia rozstrzygnięcia postanowienia sądu I instancji oraz rozpoznania tego zażalenia. Tym niemniej takie rozwiązanie, w warunkach kampanii wyborczej i konieczności zapewnienia prawidłowego jej przebiegu, spełnia wymóg niezbędności, efektywności i proporcjonalności, tak więc, w ocenie TK, zarzut jego niekonstytucyjności jest chybiony¹³⁴.

Sumaryczna ocena obu omówionych wyroków TK skłania do wniosku, że formalne granice działania administracji wyborczej, na które składa się sądowa kontrola rozstrzygnięć wydawanych przez jej organy, jest zagadnieniem istotnym i wrażliwym z punktu widzenia norm konstytucyjnych. Z pewnością niedopuszczalne jest ustawowe wyłączenie drogi sądowej wszędzie tam, gdzie rozstrzygnięcia wydawane przez te organy dotyczą konstytucyjnych wolności lub praw wyborczych, mają charakter aktów generalnych i abstrakcyjnych. Jednocześnie jednak, z uwagi na specyfikę czasu, jakim jest kampania wyborcza i konieczność ochrony jej prawidłowości, mającej przecież fundamentalne znaczenie z punktu widzenia demokracji, ustawodawca może wprowadzać do sądowych procedur związanych

z wyborami nawet daleko idące odrębności, w tym także ograniczające pewne wartości czy zasady postępowania sądowych, a nawet prawa ich uczestników. Nie może oczywiście naruszać istoty prawa do sądu w tych sprawach. Tak ukształtowane postępowania będą odpowiadać konstytucyjnemu prawu do sądu i będą adekwatnie kształtowały formalne granice działalności administracji wyborczej.

Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, prawne granice działania administracji wyborczej budzą kontrowersje i wątpliwości. Dotyczy to zarówno tych wynikających z przepisów prawa materialnego, ustanawiających kompetencje organów tej administracji, jak i granic formalnych rozumianych jako procedury kontroli sądowej legalności wydawanych przez nie aktów. Stan ten wynika – jak się wydaje – z niedostosowania umocowania prawnego administracji wyborczej, w tym w szczególności PKW, do zakresu jej ustawowych kompetencji, autorytetu wynikającego ze składu tego organu oraz oczekiwań społecznych wobec jej aktywności. Z kolei budzące wątpliwości wyłączenia drogi sądowej w stosunku do aktów administracji wyborczej wiążą się z dążeniem ustawodawcy do skrócenia procedur związanych z wyborami, które toczą się przecież zazwyczaj w okresie kampanii wyborczej. Niestety, ten wzgląd na szybkość postępowania niekiedy może prowadzić do niedopuszczalnego wyłączenia drogi sądowej w sprawach dotyczących praw wyborczych.

Tym samym więc postulować należy, po pierwsze, konstytucyjne umocowanie PKW i przyznanie jej prawa do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzeń. Taka reforma z pewnością dostosowałaby prawne znaczenie do jej rzeczywistej pozycji, wynikającej choćby z autorytetu tworzących PKW sędziów TK, SN i NSA. Po drugie, konieczne jest przeprowadzenie analizy tych przepisów k.w., które przewidują rozstrzygnięcie spraw przez organy administracji wyborczej i wyłączają sądową kontrolę wydawanych w tym zakresie aktów, jako że jeżeli tylko akty te dotyczą konstytucyjnych wolności i praw, jakimi są niewątpliwie prawa wyborcze, to zamknięcie drogi sądowej jest niedopuszczalne z punktu widzenia norm konstytucyjnych. Wprowadzając w tym zakresie konieczne zmiany, ustawodawca powinien dookreślić reguły postępowania sądowego prowadzonego w tego typu sprawach, tak by dostosować je do szybkości, dynamiki i specyfiki procedur wyborczych, w tym przede wszystkim kampanii wyborczej.

¹³³ Sygn. akt SK 16/14.

¹³⁴ Uzasadnienie wyroku, teza 4.5.

DOPUSZCZALNOŚĆ OGRANICZANIA CZYNNEGO I BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO ZE WZGLĘDU NA POTRZEBĘ OCHRONY ZDROWIA

Uwagi wstępne

Prawa wyborcze, jako część obywatelskich praw partycypacyjnych (ang. *right to political participation*), należą do jednych z najstarszych i najpowszechniej akceptowanych praw człowieka. Jako część praw politycznych i obywatelskich stanowią treść I generacji praw człowieka¹³⁵. Cechą tych praw jest największy stopień rekognicji oraz możliwość ich wyegzekwowania na drodze prawnej. Swoją mocą ustępują jedynie tzw. fundamentalnym dobrom osobistym, takim jak życie i zdrowie ludzkie będącymi komponentami tzw. praw egzystencjonalnych (ang. *existential rights*). Oznacza to *ni plus ni moins*, że jak każde inne prawa i wolności człowieka, prawa wyborcze nie mają charakteru bezwzględniego i absolutnego¹³⁶. Treść tych uprawnień jest

sprecyzowana, a prawa wyborcze, jako tzw. wolności fundamentalne są kategoryczne. Treść substancji chronionej ma charakter wiążący dla organów władzy publicznej, którym zakazuje się inwazyjnego działania w sferę wolnościową człowieka¹³⁷. W konsekwencji obywatele mogą być pozbawiani biernego i czynnego prawa wyborczego jedynie w sytuacji realnego zagrożenia życia i zdrowia publicznego. Wszelkie inne ograniczenia praw wyborczych muszą mieć charakter tymczasowy i ekstraordynaryjny.

Możliwości limitowania praw i wolności ze względu na przesłankę „zdrowia i moralności publicznej” przewidują normy o charakterze *ius cogens*¹³⁸. Dotyczy to również praw wyborczych. Z drugiej strony w literaturze i orzecznictwie dominuje koncepcja wzajemnego ważenia

135 M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 105–107.

136 M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 1, *Zasady ogólne*, red. M. Chmaj, Kraków 2002, s. 12–13.

137 J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 11.

138 Dopuszczalność taką odnaleźć można w wielu aktach o charakterze *soft law*, chociażby art. 29 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka Paryż, 10 grudnia 1948 r., U.N. Doc. A/810 at 71.

się dóbr prawnych będących pod ochroną¹³⁹. Także międzynarodowa judykatura wypracowała orzecznictwo, w którego świetle w pewnych sytuacjach władze krajowe mogą korzystać z tzw. marginesu uznania¹⁴⁰. Pozwala im to dokonywać oceny *in concreto*, któremu z dóbr obywatelskich czy osobistych należy przyznać pierwszeństwo¹⁴¹. W szczególności prymat takiej ochrony należy przyznać dobrom wyższego rzędu: życiu oraz zdrowiu ludzkiemu, a także konieczności ochrony ładu społecznego i publicznego¹⁴². Dopiero w dalszej kolejności ochrona należy się innym prawom i wolnościom jednostki, w tym prawom wyborczym.

O ile zagadnienie konieczności doprecyzowania norm prawa wyborczego i procedury wyborczej ze względu na przesłankę zdrowia obecnie nie pozostawia zbyt wiele wątpliwości, to w doktrynie prawa międzynarodowego praw człowieka wciąż sporny pozostaje zakres i warunki dopuszczalnej oceny przysługującej władzom krajowym w możliwości ograniczania praw wyborczych ze względu na przesłankę zdrowia¹⁴³. Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, do jakich określonych sytuacji należy odnosić ewentualną limitację praw wyborczych ze względu na konieczność ochrony zdrowia ludzkiego, a także określenie poziomu i charakteru tych ograniczeń. Konieczne jest także ustalenie stopnia implementacji zobowiązań międzynarodowych: zakresowo i jakościowo odmiennych w systemie uniwersalnym oraz w podsystemach europejskich¹⁴⁴. W dalszej kolejności badaniu poddana zostanie sfera obligacyjna władz krajowych w zakresie jej tzw. działań negatywnych i pozytywnych oraz zgodność takich działań w świetle polskiego prawa wyborczego. Jest to szczególnie istotne, ponieważ odmiennie przedstawiają się możliwości limitowania biernego i czynnego prawa wyborczego ze względu na konieczność ochrony zdrowia ludzkiego¹⁴⁵.

¹³⁹ Zob. A. Szostek, *Prawo naturalne (prawa człowieka) a prawo stanowione*, „Ethos” 1999, nr 1–2, s. 168.

¹⁴⁰ A. Wiśniewski, *Uwagi o zastosowaniu koncepcji marginesu oceny w prawie międzynarodowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. E. Dynia, Rzeszów 2009, s. 330.

¹⁴¹ Zob. Wyrok ETPCz w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom z dnia 20 maja 2010 r. (skarga numer 38832/06).

¹⁴² Orzeczenie TK z 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96, „OTK” z 1997 r. Nr 2, poz. 19.

¹⁴³ B. Banaszak et al., *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 39–43.

¹⁴⁴ L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 120.

¹⁴⁵ K. Schriener, L.A. Ochs, T.G. Shields, *The Last Suffrage Movement: Voting Rights for Persons with Cognitive and Emotional Disabilities*, „Publius” 1997, No. 3, p. 75.

Ograniczanie praw wyborczych ze względu na ochronę zdrowia

Prawa wyborcze są tymi z politycznych praw człowieka, które posiadają wyjątkowo rozbudowane gwarancje formalnoprawne i instytucjonalne¹⁴⁶. Niezależnie od swojej kategoryczności i sformalizowanych standardów ochrony, prawa wyborcze, jako część tzw. praw uczestnictwa w życiu publicznym, w sytuacji ważenia praw obywatelskich i osobistych, mogą być ograniczane przez silniejsze prawa osobiste, w tym te dotyczące bezpośrednio zdrowia i życia jednostki¹⁴⁷. Sam proces ostatecznej formulacji, czyli nadawania czynnym i biernym prawom wyborczym konkretnej i odpowiedniej postaci substancjalnej, odbywał się długo i był wypadkową stopniowego pozytywnego poszerzania kręgu osób uprawnionych do uczestnictwa w życiu publicznym¹⁴⁸. Od strony negatywnej, na zasadzie przechodzenia od elitarności do najszerszego urzeczywistnienia egalitarności prawa wyborczego, odstępowano od tzw. ograniczeń cenzusowych. Polegały one na wyłączeniach czynnego prawa wyborczego ze względu na brak określonych cech bądź kwalifikacji¹⁴⁹.

Obecnie najczęściej spotykanymi cenzusami, jako wyjątkami od zasady powszechności, są cenzusy obywatelstwa oraz cenzusy domicyliu, czyli obowiązku zamieszkiwania na określonym terytorium¹⁵⁰. Drugą grupę stanowią cenzusy związane ze stanem świadomości obywateli: koniecznością ukończenia określonego wieku oraz posiadaniem zdolności władz umysłowych do podejmowania decyzji w procesie wyborczym. Ten ostatni, ze względu na konieczność oceny przez władze krajowe subiektywnych czynników dotyczących osobistych przymiotów jednostki, jest najbardziej sporny i wybitnie ocenny. Różnie jest także oceniany w doktrynie, przy czym na gruncie prawa międzynarodowego praw człowieka należy przyjąć, że najczęściej wiąże się go z przesłanką cieszenia się odpowiednim stanem zdrowia fizycznego, psychicznego i społecznego dobrostanu pozwalającego na niczym nieskrępowane, wolne od nacisków ze strony innych podmiotów podejmowanie decyzji wyborczych¹⁵¹.

¹⁴⁶ A. Patrzalek, L. Gaca, *Prawo wyborcze*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 647.

¹⁴⁷ S. P. Marks, *The Emergence and Scope of the Human Right to Health*, [w:] *Advancing the Right to Health*, ed. J.M. Zuniga et al., Oxford 2013, p. 15.

¹⁴⁸ G. Michałowska, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Warszawa 2000, s. 87.

¹⁴⁹ B. Banaszak, *Czynne i biernie prawo wyborcze w Polsce*, „Monitor Prawniczy” 2013, Nr 23, s. 1236–1238.

¹⁵⁰ P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, s. 8.

¹⁵¹ J.A. Douglas, *Is the Right to Vote Really Fundamental*, „Cornell Journal of Law and Public Policy” 2008, p. 200–201.

Poza cenzusami, czyli wynikającymi z konstytucji i sprecyzowanej na poziomie przepisów prawa materialnego wymogami, które musi spełniać wyborca, aby wziąć udział w elekcji, obecnie istnieją również inne ograniczenia faktyczne, uniemożliwiające pełną realizację przez jednostkę jej czynnego i biernego prawa wyborczego¹⁵². Jednym z takich ograniczeń o charakterze subiektywnym, czyli leżącym po stronie jednostki, jest brak możliwości korzystania przez jednostkę z określonego stanu zdrowia, umożliwiającego jej korzystanie z ustawowego instrumentarium wyborczego. Do władz krajowych należy obowiązek zapewnienia, aby człowiek nieposiadający „odpowiedniego stanu zdrowia”, mógł dysponować pełną swobodą w realizacji swojego prawa wyborczego stosownie do zobowiązań międzynarodowych¹⁵³. W odróżnieniu jednak od przesłanek uwzględniających stan świadomości obywateli, włączając w to minimalny wiek uprawnień oraz zdolność ich władz umysłowych, obowiązek ten ma charakter pozytywny. Jest to nakaz stworzenia takich warunków, w których jednostka może najlepiej realizować swoje prawa zdrowotne, w tym uzyskać gwarancje normalnego i niezakłóconego jej funkcjonowania jako obywatela¹⁵⁴.

Ograniczenia związane ze sferą zdrowotnych uprawnień jednostkowych nie są jedynymi wyłączeniami o charakterze osobistym uniemożliwiającymi faktyczne uczestniczenie w życiu publicznym¹⁵⁵. Także ze względu na niepełnosprawność, niedołęstwo, analfabetyzm, bezdomność i wykluczenie społeczne jednostki może dochodzić do faktycznego ograniczenia jej konstytucyjnych praw wyborczych. Jeszcze na początku ubiegłego stulecia przesłanką posiadania określonych praw wyborczych było posiadanie określonego statusu: pochodzenia, wyznania, płci, języka, przynależności do określonej grupy, legitymowania się określonym wykształceniem, wykonywanym zawodem, posiadaniem majątku, otrzymanymi orderami i odznaczeniami, czy w uznaniu innych zasług¹⁵⁶. Zdrowie jest więc

jednym z wielu czynników pozwalających organom władzy publicznej modyfikować czynne i bierne prawo wyborcze.

Obecnie, nauka prawa najczęściej wiąże to pojęcie z funkcjonującym na gruncie nauki prawa statusem wyborcy jako jednostki. Koncepcja ta koresponduje z przyjętym w medycynie „statusem zdrowotnym”, rozumianym, jako długoterminowy atrybut, który może ulec szybkiej zmianie jedynie w przypadku nagłego schorzenia bądź urazu prowadzącego do trwałych uszkodzeń¹⁵⁷. Brak legalnej definicji zdrowia w systemie prawa międzynarodowego rekompensowany jest subsydiarnym stosowaniem terminu z preambuły Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia¹⁵⁸. W jej świetle zdrowie „jest stanem zupełnej pomyślności fizycznej, umysłowej i społecznej, a nie jedynie brakiem choroby lub ułomności¹⁵⁹. W prawie międzynarodowym zagwarantowana została ochrona zdrowia, która obejmuje cztery sfery: zdrowia fizycznego, zdrowia psychicznego, możliwości realizacji zdrowia w wymiarze społecznym, a także w wymiarze duchowym¹⁶⁰. Zasadniczo niewielkie nawet braki w jednej tylko sferze mogą implikować podejmowane przez jednostkę decyzje wyborcze (np. skłonność popierania tych kandydatów, którzy deklarują większe przywiązanie dla spraw związanych z ochroną zdrowia i bezpłatnym systemem opieki zdrowotnej), to jednak w ustawodawstwach zwraca się większą uwagę na zdrowie psychiczne jednostki niż na sfery zdrowia fizycznego, duchowego i społecznego, jako podstaw ewentualnej modyfikacji czynnego i biernego prawa wyborczego¹⁶¹. Wynika to z faktu przejścia z nauk medycznych i o zdrowiu tezy, że deficyty w sferze psychicznej człowieka wpływają w znacznie większym stopniu na niemożność podejmowania racjonalnych i opartych na świadomym wyborze decyzji wyborczych, niż wynikające ze sfery fizycznej i duchowej zdrowia człowieka.

Ograniczenia prawa wyborczego ze względu na konieczność ochrony zdrowia ludzkiego w prawie międzynarodowym

Fakt, że zdrowie głosującego jest jednym z zasadniczych składników wpływających na proces wyborczy implikujący konieczność stosowania odpowiednich cenzusów i organizacji procedur wyborczych znany jest od stuleci. Początki idei ochrony zarówno prawa do

152 J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2006, s. 170.

153 CCPR General Comment No. 25: *Article 25, The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, dalej jako: General Comment No. 25.

154 Na gruncie nauk medycznych i psychologii udowodniono związek pomiędzy przebywaniem w zakładzie psychiatrycznym a podejmowaniem określonych decyzji wyborczych. W tym ujęciu „normę” należy traktować, jako średnią, najbardziej reprezentatywną, najczęstszą wartość, centralną w rozkładzie, charakterystyczną lub optymalną. Zob. M. Blaxter, *Zdrowie*, Warszawa 2009, s. 10; zob. M.M. Klein, S.A. Grossman, *Voting pattern of mental patients in a community state hospital*, „Community Mental Health Journal”, 1967, No. 2, p. 149–152.

155 G. Michałowska, op. cit., s. 87–88.

156 Zob. *Right of political participation*, p. 747?

157 A. Redelbach, *Prawo do korzystania z optymalnego stanu zdrowia*, [w:] *Prawa człowieka. Model...*, op. cit., s. 900.

158 Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Nowy Jork, 22 lipca 1946 r. (Dz.U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477).

159 E.P. Grand, *The Preamble of the Constitution of the World Health Organisation*, „Bulletin of the World Health Organisation” 2002, No. 12, p. 981 i n.

160 J. Martin, *Pour la santé publique*, Lausanne 1987, p. 268.

161 M. Dąbrowski, *Ubezważnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 265.

zdrowia, jak i prawa wyborczego sięgają starożytnej Grecji, Rzymu i wiodą do współczesności. W republikańskim Rzymie posiadanie i cieszenie się należyty stanem zdrowia, w szczególności zdrowia psychicznego, determinowało status prawny obywatela¹⁶². Pogorszenie tego stanu mogło wpływać na zakres przyznanych praw i uprawnień wyborczych takiej osoby¹⁶³. Również w kolejnych wiekach zdrowie wpływało na zajmowaną pozycję prawną i posiadanie uprawnień elektorskich i wyborczych¹⁶⁴. W czasach ancien régime dominowało przekonanie, że zdrowie poddanych nie stanowi wartości dla nich samych, a o życiu i zdrowiu poddanych decyduje monarcha¹⁶⁵. Dopiero wiek XX przyniósł częściową separację obu praw, stąd też realizacja prawa wyborczego nie jest uzależniona od bezwzględnego wymogu cieszenia się określonym stanem zdrowia w wymiarze jednostkowym. Wciąż jednak ograniczenia prawa wyborczego mogą być zastosowane przez wzgląd na zdrowie publiczne¹⁶⁶.

Zgodnie ze standardami uniwersalnymi, do podstawowych obowiązków państwa należy zapewnienie ochrony i pełne urzeczywistnienie wyborczych praw człowieka, w tym dotyczy to także osoby, która nie posiada „odpowiedniego stanu zdrowia”¹⁶⁷. Najmocniejsze gwarancje w tym zakresie zostały zawarte w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁶⁸. Regulacja powyższa zobowiązuje władze krajowe do zapewnienia swoim obywatelom korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego w uczciwych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantującym wyborcom swobodne wyrażenie woli¹⁶⁹. W tym sensie jest konkretyzacją postulatu

zawartego w art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁷⁰. Komitet Praw Człowieka odnosząc się do zawartego w art. 25 MPPOiP uprawnienia głosowania zwrócił uwagę na konieczność zapewnienia takich samych praw wszystkim obywatelom bez względu na: rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie bądź ze względu na jakikolwiek inny status, w tym status zdrowotny¹⁷¹.

W ramach systemu uniwersalnego odmiennie uregulowano dopuszczalność ograniczania czynnego prawa wyborczego, niż biernego prawa wyborczego. Ze względu na zdrowie publiczne bardziej dopuszczalne jest ograniczanie tego drugiego. Uczestniczenie w wyborach w charakterze kandydata wiąże się bowiem z wieloma obowiązkami, w tym koniecznością podołania regulacjom prawnym, przepisy prawa krajowego precyzują niekiedy konieczność legitymowania się przez kandydata na określony urząd „odpowiednim stanem zdrowia” fizycznego i/lub psychicznego stosownie do rodzaju określonej funkcji (sądownictwo, wyższe stanowiska oficerskie, służba publiczna)¹⁷². Korzystanie z biernych praw wyborczych przez obywateli może zostać zawieszono lub wyłączone tylko w sytuacji, w której restrykcje i powody wyłączenia są określone przez prawo oraz które są obiektywne i rozsądne¹⁷³. Na przykład, stwierdzona niezdolność psychiczna może stanowić podstawę do odmówienia osobie prawa do sprawowania urzędu¹⁷⁴.

Z kolei czynne prawo wyborcze powinno być jak najszerszej dostępne dla obywateli. Państwa zostały zobowiązane przez Komitet Praw Człowieka ONZ, aby zapewnić efektywne środki, aby zapewnić wszystkim uprawnionym do wzięcia udziału w głosowaniu efektywne skorzystanie z tego prawa¹⁷⁵. Uprawnienia osób niedysponujących pełnią zdrowia powinny być realizowane nie tylko podczas samego aktu oddawania głosu, ale w trakcie publicznej debaty z kandydatami, dialogu z ich przedstawicielami oraz dzięki ich zdolności do organizowania się¹⁷⁶. Konieczne jest zapewnienie przez władze publiczne osobom, które z racji swojego stanu zdrowia potrzebują więcej czasu na powzięcie swobodnej i niczym nieskrępowanej decyzji wolnej od

162 A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2008, s. 135–138.

163 Na gruncie prawa lennego, brak zdrowia był m.in. przesłanką warunkującą uzyskanie opieki (fac. tutela) automatycznie pozbawiającej prawa wybierania i bycia wybranym, a kalectwo i ciężka choroba fizyczna stanowiły przeszkodę realizacji biernego prawa wyborczego. W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 189.

164 K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2000, s. 101–102, 137.

165 Ch. Byk, *Prawo do zdrowia jako prawo konstytucyjne*, „PiP” 2000, z. 9, s. 23.

166 Zob. Decyzja Komitetu Praw Człowieka w sprawie Rafael Rodríguez Castañeda przeciwko Meksykowi, Com. No. 2202/2012, U.N. Doc. CCPR/C/108/D/2202/2012; Decyzja Komitetu Praw Człowieka w sprawie Leonid Sudalenko przeciwko Białorusi, Com. No. 1750/2008, U.N. Doc. CCPR/C/104/D/1750/2008.

167 M. Balcerzak, *Prawo do wolnych wyborów [w:] Prawa człowieka i ich ochrona*, B. Gronowska et al., Toruń 2010, s. 458.

168 Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

169 S. Joseph, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights Cases, Materials, and Commentary*, Oxford 2013, p. 27.

170 „Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli”.

171 General Comment No. 25, pkt 3.

172 General Comment No. 25, pkt 16; S. Joseph, M. Castan, *op. cit.*, p.744–745.

173 General Comment No. 25, pkt 7, pkt 9.

174 General Comment No. 25, pkt 4, pkt 23, pkt 24.

175 General Comment No. 25, pkt 11.

176 General Comment No. 25, pkt 8.

przemocy, przymusu, agitacji i manipulacji wyborczych¹⁷⁷. W razie potrzeby powinna być im udzielona pomoc i asysta, zwłaszcza w odniesieniu do osób niewidomych i niepełnosprawnych¹⁷⁸.

Również Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ nakazuje uwzględnianie dyrektywy ochrony ludzkiego zdrowia przez władze krajowe w procesie wyborczym. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisu art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych zobowiązującego państwa do uznania i urzeczywistnienia prawa każdego do korzystania z najwyższej osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego¹⁷⁹. Na państwo nałożone zostały trojaki obowiązki pozytywne w zakresie protekcji, promocji i ochrony, zaś realizacja tych trzech typów zobowiązań związanych z korzystaniem przez każdego człowieka ze swojego prawa wyborczego niezależnie od kondycji zdrowotnej, w jakiej się znajduje ma nastąpić w trakcie całego procesu wyborczego, a nie tylko w ramach samego aktu wyborczego¹⁸⁰. Zdaniem Komitetu urzeczywistnienie tego prawa w krajowych systemach prawnych wymaga w pierwszej kolejności należytej implementacji przepisów¹⁸¹. Nie da się jednak tego osiągnąć bez zapewnienia udziału obywatelom w procesie politycznym obejmującym także system ochrony zdrowia¹⁸².

W wymiarze zbiorowym dopuszczalność ograniczenia praw i wolności, w tym praw wyborczych przewiduje art. 4 MPPOiP. Zdrowie publiczne stanowi jedną z dziewięciu przesłanek umożliwiających ograniczanie praw i wolności przez państwo w celu usunięcia poważnego zagrożenia dla zdrowia całej populacji lub poszczególnych jej członków¹⁸³. W odniesieniu do prawa wyborczego możliwe staje się ograniczenie m.in. bezpośredniej kampanii wyborczej w sytuacji epidemii lub konieczności zwalczania chorób zakaźnych, czy też specjalne procedury wyborcze umożliwiające głosowanie osobom dotkniętym chorobami stygmatyzującymi. Środki te powinny mieć charakter specjalny, powinny być także adekwatne do zamierzonego celu i odpowiednie w państwie demokratycznym. Dopuszczalne

w świetle Zasad z Syrakuz jest zatem głosowanie za pomocą pełnomocnika bądź drogą korespondencyjną w sytuacji, gdy osoba chora nie może udać się do lokalu wyborczego¹⁸⁴.

Również regulacje w poszczególnych regionalnych systemach ochrony nie pozostawiają wątpliwości, że prawa wyborcze mogą być derogowane i delimitowane ze względu na konieczność ochrony zdrowia ludzkiego¹⁸⁵. Ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego przewidują odpowiednie akty w pozaeuropejskich systemach regionalnych: panamerykańskim, afrykańskim i arabskim będące w mniejszym lub większym zakresie powieleniem prowizji MPPOiP¹⁸⁶. Natomiast na gruncie europejskich systemów ochronnych: Rady Europy (art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁸⁷) oraz Unii Europejskiej (art. 40 Karty Praw Podstawowych¹⁸⁸) prawo wyborcze oraz dopuszczalne od niego odstępstwa zostały określone w nieco odmiennym szacie słownej niż w systemie uniwersalnym i wspomnianych wyżej systemach regionalnych, a w konsekwencji regulacje te zawierają przedmiotowo i zakresowo węższy katalog praw wyborczych oraz paradoksalnie zawierają słabsze gwarancje w zakresie prawa do wolnych wyborów¹⁸⁹. Z drugiej strony, powyższe prowizje zostały w znacznym stopniu implementowane do polskiego porządku krajowego, zaś normy polskiego prawa wyborczego zawarte obecnie w polskim Kodeksie Wyborczym (KW) są wyjątkowo spójne z rozwiązaniami prawnymi i zaleceniami Rady Europy oraz Unii Europejskiej¹⁹⁰. Stąd też zostaną one uwzględnione przy analizie prawa krajowego.

¹⁷⁷ General Comment No. 25, pkt 9, pkt 19.

¹⁷⁸ General Comment No. 25, pkt 20.

¹⁷⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

¹⁸⁰ General Comment No. 25, pkt 16. CESCR General Comment No. 14, *The right to the highest attainable standard of health*, U.N. Doc. E/C.12/2000/4, dalej jako: General Comment No. 14.

¹⁸¹ General Comment No. 25, pkt 36.

¹⁸² General Comment No. 25, pkt 16.

¹⁸³ S. Abiola, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant for Civil and Political Rights (ICCPR)*, Harvard 2011, p. 2–7.

¹⁸⁴ Zasady z Syrakuz, dotyczące przepisów o ograniczaniu i zawieszaniu praw Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Syrakuz, 28 września 1984 r., U.N. Doc. E/CN.4/1985/4.

¹⁸⁵ A. Patrzalek, L. Gaca, *op. cit.*, s. 649.

¹⁸⁶ Zob. art. 23 (prawo do głosowania oraz prawo bycia wybranym) i art. 27 (dopuszczalne ograniczenia praw i wolności) Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, San José, 22 listopada 1969 r.; art. 16 (prawo do udziału w wyborach) i art. 11 (korzystanie z wolności i dopuszczalne jej ograniczenia, w tym ze względu na przesłankę zdrowia) Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów, Bandżul, 17 czerwca 1981 r.; art. 24 (prawo do wybierania i prawo do bycia wybranym) Zrewidowanej Arabskiej Karty Praw Człowieka, Tunis, 22 maja 2004 r. Ten sam artykuł w pkt 7 określa dopuszczalne odstępstwa od tej zasady ze względu na konieczność ochrony zdrowia.

¹⁸⁷ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

¹⁸⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Paryż, 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE z 2010 r. Nr C 83/389).

¹⁸⁹ M. Balcerzak, *op. cit.*, s. 458.

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Ograniczenia czynnego prawa wyborczego ze względu na przesłankę ochrony zdrowia w prawie krajowym

W aktualnym stanie prawnym, na gruncie krajowego prawa wyborczego, ze względu na stan zdrowia wyborcy, co do zasady nie mogą być ograniczane jego czynne prawa wyborcze. Podobnie jak w systemie uniwersalnym, także na gruncie krajowym TK przyjął, że prawa wyborcze nie mają charakteru absolutnego¹⁹¹. Konstytucja RP wprowadza jednak dwa wyjątki od powyższej zasady w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego, mające na celu ochronę ludzkiego zdrowia w wymiarze indywidualnym oraz publicznym¹⁹². W odniesieniu do tego pierwszego, ograniczenia w stosunku do poszczególnych osób zawiera norma art. 62 ust. 2 Konstytucji, mająca charakter gwarancji proceduralnej¹⁹³. Natomiast bardziej generalny charakter ma norma zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczająca ograniczenia w zakresie korzystania przez „każdego” z konstytucyjnego prawa wyborczego. Bardziej ekstrapordynaryjny charakter dotyczący ewentualnego wyłączenia działania prawa wyborczego m.in. ze względu na przesłankę zdrowia publicznego zawierają przepisy zawarte w Konstytucji, a odnoszący się do stanów nadzwyczajnych¹⁹⁴. Te dwa ostatnie przypadki związane są z publicznoprawnym pojęciem zdrowia publicznego umożliwiającym limitację ze względu na dobro wspólne¹⁹⁵. Również na poziomie ustawowym przewidziano możliwość ograniczania praw wyborczych przez prymat tzw. dóbr wyższego rzędu¹⁹⁶.

W samym Kodeksie Wyborczym bezpośrednio odniesienia do ochrony statusu zdrowotnego jednostki pojawiają się jedenaście razy, zdrowie nie występuje jednak jako samodzielna przesłanka ograniczająca prawa wyborcze. Jedyny przepis, będący rozwinięciem normy rangi konstytucyjnej, dopuszczający na gruncie KW ograni-

czenie czynnych praw wyborczych to przepis art. 10 § 2 KW, w którego świetle nie ma prawa wybierania osoba ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu¹⁹⁷. W KW, podobnie zresztą jak w większości systemów europejskich, przyjęto konstrukcję stricte cywilistyczną z art. 13 KC polegającą na całkowitym pozbawieniu osoby chorej, która ukończyła 13 rok życia zdolności do czynności prawnych. Może to nastąpić, jeśli z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa i narkomanii, nie jest w stanie pokierować swoim postępowaniem¹⁹⁸. Pozbawienie przez sąd okręgowy praw wyborczych, stosownie do normy zawartej w art. 16 KC, może nastąpić także wobec osób jedynie częściowo ubezwłasnowolnionych¹⁹⁹. W obu tych ujęciach zdrowie, psychiczne, jako przedmiot i podstawa ograniczeń, pojawia się jako dobro osobiste jednostki zawarte w katalogu z art. 23 KC, a nie jako dobro chronione z art. 68 Konstytucji²⁰⁰.

W literaturze przyjmuje się, że ubezwłasnowolnienie jest „standardową” instytucją umożliwiającą wyłączenie z procesu podejmowania decyzji wyborczych osoby niemogącej ich podejmować ze względu na określone dysfunkcje w zakresie zdrowia psychicznego²⁰¹. Nie chodzi jednak o każdy rodzaj dysfunkcji, ale jedynie taki, który jest poważny i polegający na braku zdolności w zakresie kierowania swoim postępowaniem. W wielu przypadkach osoby chore psychicznie zachowują prawa wyborcze gdyż nie zachodzi konieczność ich ubezwłasnowolnienia²⁰². Stąd też wciąż sporny pozostaje charakter prawny oraz skutki w sferze praw wyborczych w wypadku zastosowania tej instytucji prawa cywilnego²⁰³. Przykładowo, ubezwłasnowolniony, pomimo pozbawienia go udziału w głosowaniu, wciąż posiada uprawnienia do

¹⁹¹ Wyrok TK 24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07, „OTK ZU” z 2008 r. Nr 9A, poz. 158.

¹⁹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁹³ B. Banaszak, *Komentarz do art. 62*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

¹⁹⁴ Stany nadzwyczajne są wprowadzane w sytuacji szczególnych zagrożeń, gdzie występuje potrzeba ochrony dóbr egzystencjalnych, w tym życia i zdrowia ludzkiego w wymiarze zbiorowym. Z istoty stanu nadzwyczajnego wypływa nakaz ograniczania praw wyborczych, co zostało uwzględnione w przepisie art. 228 ust. 7 Konstytucji określającego, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory: do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan wojenny.

¹⁹⁵ J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2013, s. 1–5.

¹⁹⁶ Zob. art. 5 Konstytucji.

¹⁹⁷ S. Jaworski, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Prawo Wyborcze i System Partyjny Na Litwie i w Polsce: Teoria i Praktyka*, red. Z. Vaigauskas, Wilno 2012, s. 24.

¹⁹⁸ P. Czarny, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych (refleksje konstytucyjne na tle teorii prawa cywilnego)*, [w:] *Iudices electionis custodes – Sędziowie kustoszami wyborów*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 33.

¹⁹⁹ A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne*, Warszawa 2008, s. 84–86; W. Skrzydło, *Komentarz do art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, 2002.

²⁰⁰ Regulacjom tym należy przyznać o charakterze materialnoprawny, jako *lex specialis* w stosunku do przepisu generalnego zawartego w art. 62 ust. 1 Konstytucji, dotyczy on bowiem szczególnego rodzaju dopuszczalności limitacji praw wyborczych jednostki wskutek jednoczesnego zawężenia jego cywilnoprawnego i publicznoprawnego statusu.

²⁰¹ M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 68 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 133.

²⁰² L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 154.

²⁰³ P. Czarny, *op. cit.*, s. 35–37; M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 270.

agitacji wyborczej²⁰⁴. Podobnie, w świetle wyroku ETPCz w sprawie Kiss przeciwko Węgrom ostrza krytyki nie wytrzymuje pogląd, że „odebranie osobom ubezwłasnowolnionym wspomnianych praw politycznych nie stanowi niedopuszczalnej dyskryminacji tych osób”²⁰⁵.

Bez wątplenia ze zjawiskiem dyskryminacji ze względu na stan zdrowia (w tym wypadku zdrowia psychicznego), rozumianej jako niekorzystne określenie przez prawo pozycji jednostki w społeczeństwie poprzez pozbawienie jej praw lub nałożenie dodatkowych obowiązków, mamy do czynienia w sytuacji arbitralnej decyzji i braku wzięcia pod uwagę przez sąd okręgowy aktualnego stanu zdrowia osób objętych procedurą ubezwłasnowolnienia²⁰⁶. Przepis ten ma nie określa natomiast materialnych przesłanek wydania orzeczenia pozbawiającego praw wyborczych. Ustawodawca nie dysponuje bowiem pełnią swobody w tym zakresie. Ustawa określająca w jakich sytuacjach, ze względu na przesłankę zdrowia, sąd może pozbawić obywatela praw wyborczych musi spełniać warunki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁰⁷. W oparciu o wspomnianą normę, przez wzgląd na dobro publiczne (zdrowie publiczne) można zatem kreować kolejne wyjątki zezwalające ustawodawcy na ingerowanie w sferę praw i wolności wyborczych ogółu populacji. We wspomnianym orzeczeniu Trybunał zauważył, że w oparciu o przepis art. 62 ust. 2 de lege lata, Konstytucji, „nie jest możliwe [...] wprowadzenie innych ograniczeń praw wyborczych, a w szczególności uniemożliwienie korzystania z tych praw”. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym, w wymiarze indywidualnym wszelkie ograniczenia biernego i czynnego prawa wyborczego mogą być dokonywane jedynie w oparciu o instytucję ubezwłasnowolnienia²⁰⁸.

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszczalne jest natomiast ograniczanie praw wyborczych ze względu na przesłankę ochrony zdrowia. Wspomniany przepis ma charakter generalny, co oznacza, że wszelkie ewentualne ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa wyborczego mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa tego państwa lub porządku publicznego, bądź dla

ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty prawa wyborczego²⁰⁹. Odnosząc powyższą regulację do analizowanej materii należy zauważyć, że ustawowe ograniczenia prawa wyborczego znajduje się w Konstytucji, KW oraz pozostałych ustawach. Przesłankami warunkującymi skuteczność ewentualnego ograniczenia prawa wyborczego jest proporcjonalność rozumiana dwojako: jako konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia prawa wyborczego oraz jako funkcjonalny związek ograniczenia prawa wyborczego z realizacją konstytucyjnego dobra chronionego jakim jest zdrowie. Spełnienie powyższych postulatów wymaga skonfrontowania in concreto wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę samej metody realizacji ograniczenia²¹⁰.

Z Konstytucji należy również wyprowadzić szereg gwarancji materialnoprawnych i proceduralnych, zarówno o charakterze progresywnym, jak i zobowiązań natychmiastowego rezultatu, a dotyczących obowiązku władz publicznych w zakresie zagwarantowania skutecznego wykonania przez wyborcę, niezależnie od tego, jakim stanem zdrowia się cieszy, jego określonych kompetencji (możliwości) wyborczych²¹¹. Gwarancje te dotyczą obowiązku podjęcia działań związanych z poszanowaniem i ochroną godności chorego chcącego skorzystać z praw wyborczych (art. 30 Konstytucji) oraz działań antidyskryminacyjnych (art. 32 Konstytucji). Kolejny art. 68 Konstytucji, określający obowiązki państwa w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego, ze względu na swoją quasi-hybrydową naturę, może być stosowany jedynie subsydiarnie, wraz z art. 31 ust. 3, do art. 62 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem TK „możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności ze względu na ochronę zdrowia może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych osób”²¹².

Obowiązki te zostały rozszerzone w KW, mają one umożliwić także osobom chorym całkowitą realizację swoich praw obywatelskich zgodnie. Polegają one na nałożeniu na władze publiczne obowiązku działań pozytywnych, poczynając od zapewnienia chorym uczestnictwa w debacie i dyskusji wyborczej, poprzez możliwość wzięcia udziału w wyborach, a kończąc na możliwości podjęcia przez nie

204 R.K. Tabaszewski, *Instytucjonalno-prawne uwarunkowania kampanii wyborczych w Polsce. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Marketing wyborczy we współczesnych kampaniach wyborczych*, red. E. Kancik, P. Jakubowski, Lublin 2013, s. 24.

205 Wyrok TK z 7 marca 2007 sygn. K28/05, „OTK ZU” z 2007 r. Nr 24, poz. 3/A.

206 B. Banaszak, *Dyskryminacja*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2007, s. 146.

207 Wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, „OTK” 1998 r. Nr 6, poz. 99.

208 Por. A. Bodnar, *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz – glosa do wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry*, „Europejski Przegląd Sądowy”, Nr 10, s. 38–49.

209 Wyrok TK z 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, „OTK ZU” z 2012 r. Nr 7A, poz. 82.

210 Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, „OTK ZU” z 1999 r. Nr 4, poz. 72; Wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, „OTK ZU” z 2004 r. Nr 6, poz. 56.

211 K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 94–95.

212 Wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05 (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 956).

aktu wyborczego i składania protestów wyborczych²¹³. Czynności te mogą być podjęte przez każdą osobę, chyba że została ona wyłączona z procesu wyborczego w sposób określony w art. 62 ust. 2 Konstytucji²¹⁴. W ujęciu pozytywnym nakaz poszanowania zdrowia przez władze publiczne oznacza umożliwienie osobom wykluczonym z procesu wyborczego ze względu na stan zdrowia prawo do wzięcia udziału w wyborach w charakterze wyborcy. W ujęciu negatywnym, oznacza obowiązek ochrony społeczeństwa przed osobami, które ze względu na swoje ograniczenia nie mogą i nie powinny sprawować określonej funkcji lub stanowiska. W ujęciu podmiotowym nakaz działania pozytywnego państwa wobec osób pozbawionych zdrowia kierowany jest do osób z grupy vulnerable: pacjentów, chorych terminalnie, stygmatyzowanych, niepełnosprawnych ze względu na stan zdrowia fizycznego i psychicznego, osób ograniczonych w stanie zdrowia ze względu na podeszły wiek²¹⁵. Dotyczy to również osób cierpiących na brak zdrowia w wymiarze społecznym i duchowym.

W samym Kodeksie Wyborczym bezpośrednio odniesienia do zdrowia pojawiają się kilka razy, przy czym w większości zapobiegają one faktycznym ograniczeniom prawa wyborczego ze względu na konieczność ochrony zdrowia. Mają one również charakter funkcjonalny, pośrednio bowiem umożliwiają realizację tego prawa w m.in. w zakładach opieki zdrowotnej oraz domach pomocy społecznej (art. 12 § 4 KW)²¹⁶. W szczególny sposób należy zwrócić uwagę na dwie nowe instytucje prawa wyborczego: pełnomocnika wyborczego oraz głosowania korespondencyjnego, które zapobiegają faktycznym ograniczeniom w korzystaniu z prawa wyborczego²¹⁷. Z głosowania przez pełnomocnika może korzystać wyborca o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 75 lat (art. 54 KW). Celem tej instytucji jest pełne urzeczywistnienie woli oddania głosu przez osoby, które w wymiarze fizycznym i społecznym nie mogłyby w pełni realizować

swoich uprawnień ze względu na stan zdrowia, niepełnosprawność, a także konieczność sprawowania opieki nad innymi chorymi²¹⁸. Podobną funkcję odgrywa instytucja głosowania korespondencyjnego, utworzona z myślą o polskich obywatelach przebywających poza granicami kraju oraz osobach dotkniętych niepełnosprawnością (art. 55 KW)²¹⁹. Powyższe rozwiązania przyczyniają się do realizacji pozytywnych zobowiązań państwa, które poprzez wprowadzane ułatwienia wyborcze oddziałuje na społeczny komponent prawa człowieka do zdrowia jako wyborcy.

Ograniczenia biernego prawa wyborczego ze względu na przesłankę ochrony zdrowia w prawie krajowym

Zdrowie, jako przymiot osobisty kandydatów w wyborach, może wpływać na zakres określonego konstytucyjnie biernego prawa wyborczego. Co więcej, w orzecznictwie europejskim przyjmuje się, że biernie prawo wyborcze w wyborach do organów władzy ustawodawczej może być poddane bardziej surowym wymogom niż czynne prawo wyborcze²²⁰. W aktualnym stanie prawnym, krąg osób, którym przysługuje biernie prawo wyborcze, nie jest identyczny z kręgiem osób mających czynne prawo wyborcze. Oznacza to, że również przesłanki ograniczenia prawa wyborczego są odmienne w zależności od tego czy mamy do czynienia z prawem wybierania, czy prawem do bycia wybranym²²¹. Wynika to z przyjętego przez ustrojodawcę założenia, że dobór osób sprawujących mandaty i funkcje w organach władzy publicznej decyduje o jakości władzy, jej wiarygodności, rzetelności i uczciwości²²².

Przedstawione powyżej ograniczenia dotyczące korzystania z czynnego prawa wyborczego przekładają się również na dalszą realizację biernego prawa wyborczego przez potencjalnych kandydatów²²³. Należy się zgodzić, że objęcie przez ustawodawcę określonego

213 B. Naleziński, *Komentarz do art. 62*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, wer. el.

214 A. Ławniczak, *Komentarz do art. 62 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 103–104.

215 R. Tabaszewski, *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016, s. 48–50.

216 Zob. Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2015 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r. (M.P. z 2015 r. Poz. 1008).

217 Por. opinia Komisji Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo nr 190/2002 z 5 lipca 2002 r. „Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych”; Wyrok TK z TK z 20 lipca 2011 r. sygn. K 9/11 (Dz.U. z 2011 r. Nr 149, poz. 889).

218 Wyczerpująco na ten temat: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 51–60.

219 P. Jakubowski, *Współczesne przemiany prawa wyborczego*, [w:] *Człowieka – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R.K. Tabaszewski, Lublin 2013, s. 38.

220 Wyrok ETPCz w sprawie Adamsons przeciwko Łotwie z dnia 24 czerwca 2008 r. (skarga numer 3669/03).

221 J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 75.

222 Por. Z. Szonert, *Kryteria osobowe (aksjologiczne) w polskim systemie wyborczym*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 361–385.

223 Wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07, „OTK ZU” z 2008 r. Nr 9A, poz. 158; M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2002, M. Chmaj, W. Skrzydło, Warszawa 2002, s. 46.

przypadku lub sytuacji skutkami regulacji wyrażonej w art. 62 ust. 2 Konstytucji, a *minori ad maius* oznaczać będzie w konsekwencji pozbawienie danej osoby także biernego prawa wyborczego, „które zostało znacznie bardziej doprecyzowane przez ustrojodawcę”. Konsekwencją tej zasady jest regulacja art. 11 KW w zw. z art. 10 KW, stanowiąca, że biernie prawo wyborcze nie przysługuje osobom ubezwłasnowolnionym. Wynika to z przyjęcia założenia, że „skoro takie osoby z powodu upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą samodzielnie i racjonalnie kierować swoim postępowaniem i decydować o swoich sprawach osobistych, to nie powinny tym bardziej mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych, dotyczących dobra wspólnego, a także na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych”²²⁴.

Kolejne ograniczenia w biernym prawie wyborczym ze względu na stan zdrowia kandydatów wynikają z analizowanej już normy generalnej, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem TK, dla osób ubiegających się o wybór lub nominację oznacza ona konieczność w kalkulowania pewnych tego rodzaju ograniczeń i uciążliwości wynikających z faktu, że ustawodawca przyznał pierwszeństwo pewnym innym dobrom prawnym, przy czym konieczne jest ich zharmonizowanie²²⁵. W pewnych sytuacjach powstrzymanie się od angażowania się w działalność publiczną ze względu na jedną z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nawet uznawane za wartość²²⁶. Konkretyzacją konstytucyjnego limitowania praw i wolności ludzkich jest np. art. 110 § 5 KW, zgodnie z którym policja lub straż gminna jest obowiązana usuwać na koszt komitetów wyborczych plakaty i hasła wyborcze, których sposób umieszczenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia bądź bezpieczeństwu w ruchu drogowym²²⁷. Jak widać, zastosowano tu klasyczną klauzulę generalną, zaś zdrowie występuje w alternatywie z przesłanką życia.

Niezależnie od przywołanych powyżej przepisów, regulacje rangi konstytucyjnej i ustawowej wielu krajów zawierają dopuszczalne ograniczenia biernego prawa wyborczego w odniesieniu do kandydatów, którzy nie cieszą się „należyty”, „odpowiednim”, czy „wła-

ściwym” stanem zdrowia²²⁸. W szczególności dotyczy to osób ubiegających się o urząd prezydenta, mandat posła i senatora, a także innych mandatów przedstawicielskich. Od potencjalnego kandydata wymaga się wówczas, aby przed podjęciem kampanii wyborczej ujawnić opinii publicznej określone dane osobowe, często o charakterze wrażliwym, objęte ochroną konstytucyjną wyrażoną w jej art. 51, aby urzeczywistnić społeczeństwu pełne prawo do informacji²²⁹. W ten sposób, w sytuacji kolizji konstytucyjnie zagwarantowanych praw: indywidualnego prawa do prywatności potencjalnego kandydata (art. 47 Konstytucji) z prawem do pełnej i rzetelnej informacji przysługującej opinii publicznej (art. 61 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji) konflikt tych dwóch dóbr należałoby rozstrzygnąć na rzecz dobra ogółu²³⁰.

Często spotykane są również obostrzenia wymagające od ubiegających się o urząd prezydenta danego państwa legitymowania się określonym stanem zdrowia: fizycznego i psychicznego. Wynika to ze specyfiki ustroju danego państwa, jak i wymogów i walerów osobistych, jakie wiążą się ze sprawowaniem określonej funkcji²³¹. W odniesieniu do prezydenta niektóre choroby stanowią wręcz przeszkodę w ewentualnym objęciu tego urzędu. Należy zatem oczekiwać od osób sprawujących najwyższe funkcje państwowe, aby legitymowały się „odpowiednim stanem” zdrowia. Trudno bowiem wymagać od osób, które nie potrafią się zająć prowadzeniem własnych spraw, w tym dbaniem o własne zdrowie, aby prowadzili sprawy innych ludzi, całych społeczności, a nawet narodu. Rozwiązania ustawowe, zobowiązujące kandydatów do poddania się badaniom lekarskim lub ujawnienia określonych danych medycznych spotykane są stosunkowo rzadko, częściej podawanie takich informacji opinii publicznej należy do zwyczaju politycznego, albo jest elementem strategii wyborczej.

Wprowadzenie obligatoryjności w tym zakresie byłoby też wątpliwe z punktu widzenia konwencyjnego. W przypadku ich ewentualnego wprowadzenia przez ustawodawcę konieczne byłoby ustanowienie takich procedur, które umożliwiłyby wersyfikację stanu zdrowia

²²⁴ B. Banaszak, *Komentarz do art. 62, op. cit.*; B. Naleziński, *Komentarz do art. 62, op. cit.*; zob. S. Grabowska, K. Składowski, *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Zakamycze 2006, s. 16.

²²⁵ Wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, „OTK ZU” z 1998 r. Nr 6, poz. 99.

²²⁶ Wyrok TK z 2002 r., sygn. K 26/00, „OTK ZU” z 2002 r. Nr 2A/2002, poz. 18.

²²⁷ Zob. R.K. Tabaszewski, *Instytucjonalno...*, op. cit., s. 17.

²²⁸ Zob. D. Dziewulak, D. Łukasz, *Informacja na temat sposobów rozwiązania problematyki poruszanej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk nr 2748) – traktowanie informacji o stanie zdrowia osób piastujących najwyższe urzędy państwowe jako informacji publicznej – w systemach prawnych państw Unii Europejskiej, Ameryki Łacińskiej i USA*, Warszawa 24 czerwca 2010, BAS-WAP-1068/10.

²²⁹ J.M. Post, *The health of president and presidential candidates: dilemmas and controversies*, „Political Psychology” 1995, No. 4, p. 759.

²³⁰ Zob. P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk nr 2748)*, Warszawa 25 marca 2010, s. 2.

²³¹ W aktualnym stanie prawnym szereg obostrzeń dotyczy osób sprawujących funkcje publiczne, szczególnie obostrzenia dotyczące legitymowania się odpowiednim stanem zdrowia dotyczą m.in. sędziów i prokuratorów.

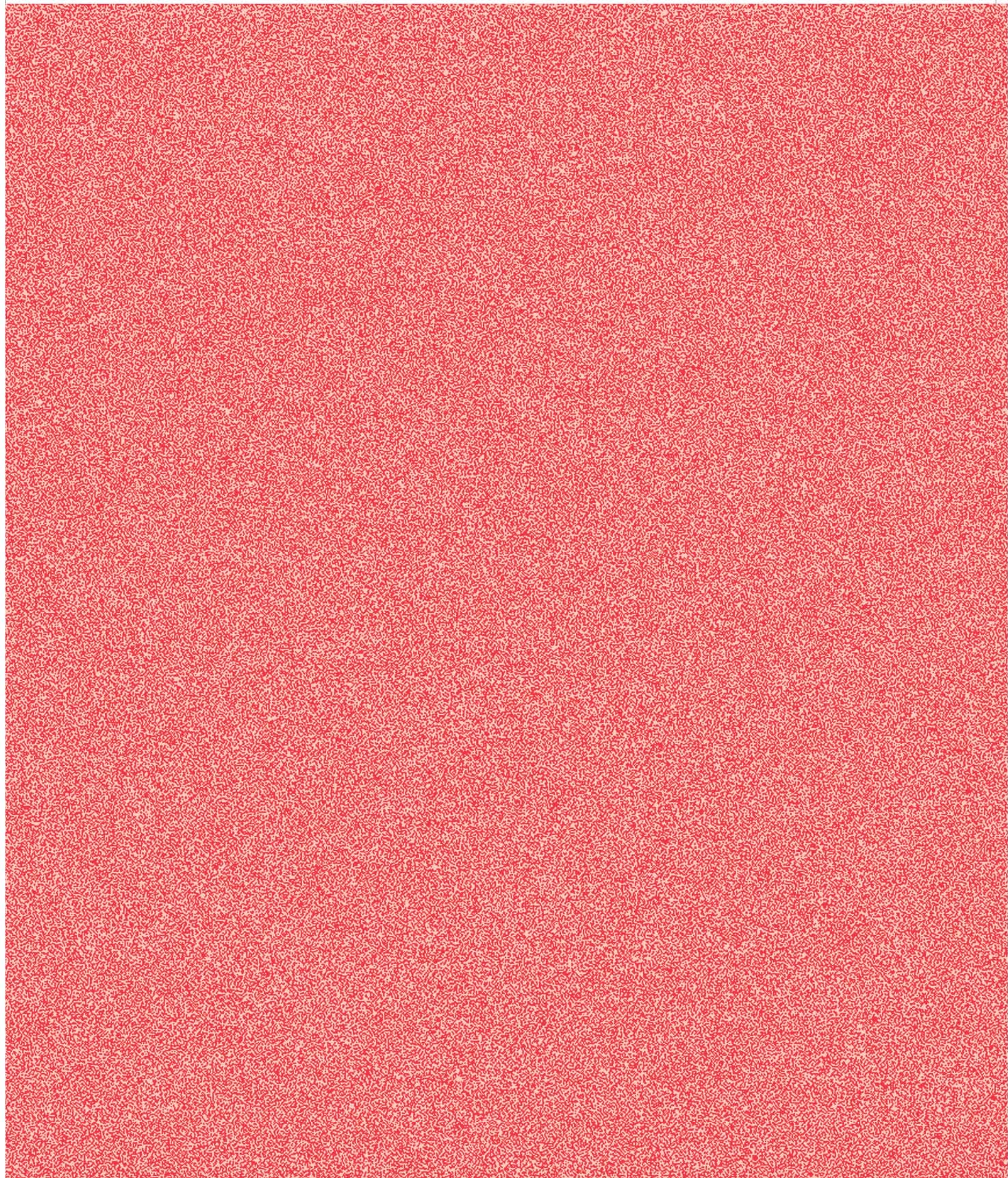
kandydatów, w tym mechanizmów weryfikacyjnych i procedur odwoławczych w przypadku dojścia przez niedoszłego kandydata do określonego stanu zdrowia²³². Natomiast coraz częściej w ustawodawstwach funkcjonują ograniczenia w odniesieniu do stanu zdrowia osób w podeszłym wieku, które uniemożliwiają sprawowanie danego mandatu bądź pełnienie funkcji publicznych, co w literaturze przedmiotu określane jest nawet mianem „politycznej eutanazji”²³³. Z drugiej strony, brak legitymowania się odpowiednim stanem zdrowia przez kandydata, w warunkach istniejącego procesu profesjonalizacji kampanii wyborczej, jest stosunkowo łatwo dostrzegalne, nawet przez przeciętnego wyborcę. Fakt ten może być także wykorzystany przez przeciwnika wyborczego. Dla istoty sprawnie funkcjonującego procesu wyborczego ważne jest przede wszystkim, aby wyborca mógł podjąć w pełni racjonalną decyzję wyborczą, w oparciu o wszystkie znane mu faktory tym wykorzystując informację o tym, czy dana osoba podoła określonej funkcji ze względu na jej aktualną kondycję zdrowotną.

Uwagi końcowe

Prawa wyborcze to fundamentalne, obywatelskie prawa człowieka. Stanowią również podstawę porządku prawnego i systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle polskiego orzecznictwa prawa wyborcze nie mają jednak charakteru absolutnego. Pośród innych konstytucyjnych wartości, prawa wyborcze jako uprawnienia obywatelskie jednostki, ustępują jedynie tzw. wartościom egzystencjonalnym, czyli dotyczącym bezpieczeństwa i przetrwania narodu i państwa. W wymiarze zaś indywidualnym, dopuszczalna jest limitacja praw wyborczych, ze względu na wartości ważne dla ogółu, takie jak życie i zdrowie publiczne. Równie istotny jest status zdrowotny wyborcy, jako osoby racjonalnie podejmującej decyzje powinien umożliwiać jej w pełni świadome kierowanie się sprawami państwa, tak jak ważny jest status i kondycja zdrowotna samego kandydata. Niezależnie jednak od tego, w jaki sposób ustawodawca zdefiniuje katalog osób uprawnionych do głosowania, ważne jest, aby w procesie wyborczym mogły wziąć udział wszystkie uprawnione do tego osoby, bez względu na to jakim cieszą się stanem zdrowia fizycznego, psychicznego, społecznego i duchowego.

232 Por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 8.

233 A. Ławniczak, *Komentarz do art. 62 Konstytucji, op. cit.*, s. 105.





CZĘŚĆ 3 Nagrodzone prace konkursowe

DOMINIK ŁUKOWIAK

student II roku prawa
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

PRAWO DO SĄDU W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM

I.

Punktem odniesienia oceny stopnia demokratyzmu wyborów jest skonstruowanie norm prawa wyborczego wokół tzw. przymiotników wyborczych, do których poza tradycyjnie wymienianymi powszechnością, równością, bezpośredniością i tajnością głosowania zalicza się współcześnie także zasadę wolnych wyborów. Choć polski ustrojodawca nie podążył za wyraźną już w konstytucjonalizmie końca XX w. tendencją i – narażając się na zarzut nienowoczesności – nie zdecydował się zasady wolnych wyborów wyrazić *expressis verbis* w katalogu reguł obowiązujących w wyborach parlamentarnych, prezydenckich czy samorządowych, to jej istnienie uważa się za oczywistą konsekwencję systemu demokratycznego, a ją samą za „co najmniej jakby dorozumianą zasadę prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego”²³⁴. Jako że można ją wyprowadzić z podstawowych zasad ustrojowych państwa, tj. zasady pluralizmu politycznego i zasady swobody działalności partii politycznych, stanowi ona swoistego rodzaju *lex generalis* wobec wszystkich

postanowień Konstytucji RP z 1997 r.²³⁵ tworzących źródła prawa wyborczego (art. 62, 96 ust. 2, 97 ust. 2, 98–101, 127–129 i 169 ust. 2) oraz regulacji Kodeksu wyborczego²³⁶.

Zasada wolnych wyborów, zmierzając do likwidacji wszelkich form monopolizacji politycznej i zakładając pluralizm, przejawiający się w istnieniu swobodnej konkurencji kandydatów i programów²³⁷, implikuje między innymi dostęp obywatela do sądu jako podstawowego środka dochodzenia jego wolności i praw wynikających z prawa wyborczego. Tym samym prawo do sądu, sformułowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wypływa *per se* z zasady wolnych wyborów (i konkretyzujących ją pozostałych podstawowych zasad prawa wyborczego) i zostaje niejako wprzęgnięte w system normatywnych gwarancji demokratycznego charakteru procedury wyborczej. Realnego wymiaru nabiera ono dodatkowo dzięki szerokiej wykładni, powszechnie

²³⁴ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 15.

²³⁵ Ustawa z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.), dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja.

²³⁶ Ustawa z 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), dalej także: k.w.

²³⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 96, nb. 10.

przyjętej w orzecznictwie i nauce prawa konstytucyjnego – odnosi się je nawet do tych ustaw, które nie przewidują możliwości wystąpienia na drogę sądową, pojęcie „sprawy”, do której rozpatrzenia każdy ma prawo, nie podlega ograniczeniom przedmiotowym, a prawo podmiotowe, które jednostka pragnie chronić, nie musi mieć podstaw w normach prawnych²³⁸.

Co więcej, zgodnie z ustalonym orzecznictwem TK, prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo do uruchomienia postępowania sądowego), prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej (zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności), prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy²³⁹. Z możliwością sądowej ochrony interesów jednostki skorelowany jest zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, oraz prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych (prawo do dwuinstancyjnego postępowania), wynikające z art. 78 i 176 ust. 1.

Tak rozumiane prawo do sądu zostało wyeksponowane w wielu miejscach Kodeksu wyborczego, przez co stanowi wyraz sprawiedliwości proceduralnej w warunkach demokratycznego procesu wyborczego na różnych jego etapach. Jest ono *conditio sine qua non* przeprowadzenia wolnych wyborów, których istota zasadza się przede wszystkim na prawnym zagwarantowaniu nieskrępowanego wysuwania kandydatów, swobodzie prowadzenia kampanii wyborczej (prezentacji kandydatów, określania programów wyborczych i ich upowszechniania w sposób wolny od jakiegokolwiek monopolu), debacie publicznej prowadzonej podczas kampanii przez wszystkich obywateli oraz wolnym od nacisków głosowaniu²⁴⁰. Środkiem gwarantującym realizację tych przesłanek jest właśnie istnienie niezależnej i neutralnej politycznie administracji wyborczej, opartej na organach sądowych (lub quasi-sądowych) nadzorujących przebieg wyborów i kontrolujących ich ważność²⁴¹. Ponadto, jeśli przyjmując, że w treści biernego prawa wyborczego mieści się również „prawo do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów”²⁴², to poddanie procesu wyborczego różnym

procedurom weryfikacyjnym, obejmującym możliwość wniesienia protestu wyborczego, sądową kontrolę ważności wyborów czy prawo skorzystania z szybkiej ścieżki dochodzenia swoich praw w tzw. trybie wyborczym, urzeczywistnia jednocześnie zasadę powszechności prawa wyborczego. Jak już zresztą sygnalizowałem, treści poszczególnych przymiotników wyborczych nie mają charakteru rozłącznego, lecz przenikają się wzajemnie.

Niniejsze opracowanie ujmuje prawo do sądu, będące nieodzownym czynnikiem realizacji przymiotników wyborczych (z zasadą wolnych wyborów na czele), przez pryzmat kolejnych czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Tekst z pewnością nie wyczerpuje jednak tej obszernej problematyki i nie pretenduje bynajmniej do miana opracowania kompleksowego.

II.

Wśród wolności konstytuujących zasadę wolnych wyborów są wolność wyrażania preferencji politycznych i wolność kandydowania, dla których urzeczywistnienia punktem wyjścia jest ustalenie kręgu osób posiadających zdolność prawną do głosowania i kandydowania²⁴³. W tym aspekcie treść zasady wolnych wyborów pokrywa się z dyrektywą zasady powszechności, by krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych był możliwie najszerszy, a w każdym razie wolny od dyskryminujących ograniczeń. Stąd wypływa z kolei ciężący na właściwych organach państwowych obowiązek takiego zorganizowania elekcji, by każdy, komu służy prawo wyborcze, miał realną możliwość skorzystania z niego²⁴⁴. Konkretyzacja tego postulatu dokonuje się między innymi poprzez to, że społeczny zasięg prawa wyborczego w ujęciu podmiotowym – zarówno czynnego, jak i biernego – może doznawać ograniczenia tylko w wyniku prawomocnego orzeczenia sądowego.

W przypadku ustanowionej w art. 62 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenia pewnej kategorii osób od czynnego udziału w wyborach prawo do sądu stanowi niezbędną przesłankę zgodności takiej regulacji z wymienionymi wolnościami. Prawo wybierania może bowiem odebrać obywatelowi tylko sąd powszechny na mocy prawomocnego wyroku, orzekając jego ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe na podstawie norm prawa prywatnego bądź orzekając pozbawienie praw publicznych jako środek karny. Dodatkowo na osoby, które ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed TS, Trybunał może nałożyć karę samoistnego pozbawienia praw wyborczych. Dzięki zawartemu *implicite* w art. 62 ust. 2 prawie do sądu konieczność posiadania pełni praw publicznych i pełnej zdolności do czynności

²³⁸ *Ibidem*, art. 45, nb. 2–3.

²³⁹ Por. np. wyr. TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50. Ten ostatni element treści prawa do sądu dodał TK w wyr. z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108.

²⁴⁰ A. Sokala [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 165–166.

²⁴¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 40.

²⁴² Tak TK w wyr. z 13.3.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26.

²⁴³ G. Kryszewski, *op. cit.*, s. 90 i n.

²⁴⁴ A. Sokala, *op. cit.*, s. 105.

prawnych nie może zostać uznana za cenzus wyborczy, rozumiany jako dyskryminujące (motywowane politycznie) ograniczenie w korzystaniu z praw wyborczych, lecz za wyłączenie naturalne²⁴⁵. Warunków tych nie postrzegabym zatem jako ograniczenia sensu stricto podmiotowego prawa wyborczego, ale jako wyznacznik określający konstytucyjne ramy (granice) treści tego prawa, a więc element jego definicji legalnej. Zamysł ten odzwierciedla sformułowanie art. 62 ust. 2, że osobom warunków tych niespełniającym „prawo wybierania nie przysługuje”.

Jak zauważył TK, przepisowi temu „przypisać należy przede wszystkim charakter gwarancji proceduralnej, dopuszcza on bowiem pozbawienie praw wyborczych wyłącznie na podstawie orzeczenia sądowego [warto tu dodać, że czynnikiem koniecznym jest zawsze jego uprawnomocnienie się – D.Ł.], przy pełnym poszanowaniu konstytucyjnego prawa do sądu [...] i dwuinstancyjności postępowania [...]”²⁴⁶. Ponadto katalog okoliczności, w których dopuszczalna jest sankcja ograniczenia praw wyborczych, został sformułowany w Konstytucji w sposób wyczerpujący, „[d]e lege lata nie jest zatem możliwe wprowadzanie innych ograniczeń praw wyborczych, a w szczególności uniemożliwianie korzystania z tych praw przez osoby, które nie zostały ich pozbawione zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji. [...] Konstytucja nie określa [...] materialnych przesłanek wydania orzeczenia pozbawiającego obywatela praw publicznych lub wyborczych. Ustawodawca nie ma jednak pełnej swobody w tym zakresie. Ustawa określająca, w jakich sytuacjach sąd może pozbawić obywatela praw wyborczych lub publicznych [,] musi spełniać warunki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji”²⁴⁷.

Podobnie, prawo do sądu ukryte niejako w treści art. 99 ust. 3 Konstytucji RP przesądza o tym, że wykluczając kandydowanie do obu izb parlamentu określonej kategorii osób, nie koliduje on z zasadą powszechności. Z mocy art. 127 ust. 3 Konstytucji RP rozwiązanie to ma zastosowanie do Prezydenta RP, a Kodeks wyborczy w art. 11 § 2 pkt 1 rozszerzył je także na wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego i wybory do Parlamentu Europejskiego. Negatywną przesłankę biernego prawa wyborczego spełnia osoba skazana (wobec której sąd orzekł karę lub środek karny) prawomocnym (a więc niedopuszczalne są już środki zaskarżenia) wyrokiem (orzeczeniem sądu karnego rozstrzygającym zagadnienie odpowiedzialności karnej oskarżonego za zarzucany mu czyn) na karę pozbawienia wolności

245 Cenzus wyborczy rozumiem tutaj wąsko; w doktrynie przyjęta jest także szersza definicja, utożsamiająca cenzus z każdym (jakimkolwiek) podmiotowym ograniczeniem prawa wyborczego – szerzej zob. *ibidem*, s. 18.

246 Wyr. TK z 10.11.1998 r., K 39/97, OTK 1998, Nr 6, poz. 99.

247 *Ibidem*.

(nie na inne kary – grzywny i ograniczenia wolności) za przestępstwo umyślne (nie nieumyślne) ścigane z oskarżenia publicznego (nie z oskarżenia prywatnego)²⁴⁸. Orzeczenie sądowe jest poza tym warunkiem utraty prawa wybieralności na mocy art. 11 § 2 pkt 2 k.w.: według ustawy lustracyjnej²⁴⁹ złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia stwierdza sąd lustracyjny w prawomocnym wyroku (art. 21a ust. 2a), przy czym prawomocnym wyrokiem jest wyrok wydany w II instancji (art. 21b ust. 5)²⁵⁰.

Choć ustawodawca zwykły rozwija sposoby realizacji podmiotowych praw wyborczych, to ich istotne elementy treściowe ukształtowane zostały w normach konstytucyjnych, zwłaszcza w art. 62 Konstytucji RP. Realny charakter gwarancji ich treści przejawia się tym, że obejmuje skargę konstytucyjną jako środek ochrony publicznych praw podmiotowych²⁵¹.

III.

Instytucjami, które zapewniają możliwość oddania głosu każdej osobie do tego uprawnionej, są rejestr wyborców i spis wyborców. Powiązanie tych instytucji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP polega na tym, że na znalezione w nich nieprawidłowości wnosi się reklamacje, w których uwzględnieniu ostateczne rozstrzygnięcie należy zawsze do sądu.

Gdy chodzi o rejestr wyborców, to każdy obywatel ma ponadto prawo wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców. Skargę wnosi się za pośrednictwem wójta (autokontrola) w krótkim, 3-dniowym terminie od dnia doręczenia decyzji. Po niezwłocznym przekazaniu przez wójta skargi wraz z decyzją i aktami sprawy, sąd rozpoznaje ją w terminie 3 dni od dnia wniesienia (art. 20 § 4–5 k.w.). Termin ten ma charakter jedynie instrukcyjny, gdyż rozstrzygnięcie następuje w postępowaniu nieprocesowym, tzn. poza rozprawą i bez obowiązkowego stawien-

248 B. Banaszak, *op. cit.*, art. 99, nb. 6.

249 Ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1388).

250 Inna rzecz, że co do konstytucyjności tego przepisu zgłaszane są w literaturze zastrzeżenia – zob. M. Sobczyk, A. Sokala, *Ograniczenie biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] D. Dudek et al. (red.), *Amicus hominis et defensor institutiae. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 328.

251 B. Banaszak, *Konstytucyjne ujęcie prawa wyborczego obywatela* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 430. Więcej zob. P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych* [w:] E. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 181–189.

nictwa stron, co sprzyja szybkości postępowania. Postępowanie przed sądem jest jednoinstancyjne – od postanowienia nie przysługuje już środek prawny.

Art. 22 k.w. postanawia, że na nieprawidłowości w rejestrze każdy może wnieść do urzędu gminy reklamację, która podlega rozpatrzeniu przez wójta w terminie 3 dni. Wnoszący nie muszą mieć w tym interesu prawnego, a reklamacje mogą dotyczyć wszelkich spraw odnoszących się do tego rejestru (katalog otwarty). Od decyzji nieuwzględniającej reklamacji lub powodującej skreślenie z rejestru wyborców przysługuje odwołanie do sądu rejonowego w trybie analogicznym do opisanego powyżej, z wyjątkiem w postaci 2-dniowego terminu rozpatrzenia. Zgodnie zaś z art. 37 k.w. reklamacje na nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców można wnosić do wójta albo do organu, który go sporządził, i przechodzą one podobną procedurę jak reklamacje dotyczące rejestru wyborców.

Przekazanie przez ustawodawcę kompetencji do rozpatrywania skarg na decyzje dotyczące reklamacji sądom powszechnym należy uznać za rozwiązanie trafne, gdyż oznacza wyższy standard ochronny, niż gdyby objęte to było kognicją sądów administracyjnych (tak jak co do zasady ma to miejsce w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne). Dzięki takiej regulacji zapada orzeczenie merytoryczne (a nie tylko kasacyjne), mogące wprost nakazać sprostowanie nieprawidłowości lub nieuwzględniające tego żądania²⁵².

IV.

Zasada wolności kandydowania, uwarunkowana proporcjonalną równością szans, determinuje rozwiązania prawne określające zasady tworzenia komitetów wyborczych oraz dokonywania aktu rejestracji kandydatów (lub list kandydatów), a także stawia wymóg ich jednolitości²⁵³. Ustawodawca przewiduje w wyborach parlamentarnych i wyborach Prezydenta RP sprawny sądowy tryb ochrony komitetów wyborczych przed arbitralnością decyzji PKW w kwestii ich tworzenia. Pełnomocnicy wyborczy komitetów mają, zgodnie z dyspozycją odpowiednio art. 205 § 1 i 300 § 1 k.w., prawo wniesienia skargi do SN na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Termin na wniesienie skargi biegnie od daty doręczenia postanowienia i wynosi 2 dni. SN orzeka w przedmiocie skargi w składzie 3 sędziów w terminie 3 dni, a jego orzeczenie jest ostateczne: jeśli Sąd uzna zasadność skargi, PKW niezwłocznie przyjmuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wy-

borczego. Identyczne prawo podmiotowe dla pełnomocnika komitetu wyborczego w wyborach lokalnych ustanawia art. 404 § 1 k.w., z tym że dysponuje on 3-dniowym terminem na złożenie skargi.

Kluczowe znaczenie ma również sądowa kontrola rejestracji, ponieważ wyborcy głosują tylko na kandydatów zarejestrowanych (lub listy zarejestrowane). W wyborach prezydenckich osobie zgłaszającej przysługuje prawo odwołania się od postanowienia PKW o odmowie rejestracji kandydata lub kandydatów – pełnomocnik wyborczy wnosi skargę do SN w terminie 2 dni od daty doręczenia decyzji PKW (art. 304 § 6 k.w.). SN rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje ostateczne orzeczenie w terminie 3 dni. Natomiast według art. 215 § 1 k.w. w wyborach do Sejmu, Senatu (w zw. z art. 258 k.w.) i Parlamentu Europejskiego (w zw. z art. 338 k.w.) listy kandydatów zgłaszane są do okręgowych komisji wyborczych, a na mocy art. 218 § 2 k.w. osoba zgłaszająca listę dysponuje odwołaniem do PKW.

W zd. 2 tego ostatniego przepisu Kodeks wyborczy stanowi, że od postanowienia PKW w sprawie odmowy rejestracji listy nie przysługuje środek prawny, co TK uznał za naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu i tym samym przepis ten utracił w omawianym zakresie moc²⁵⁴. Zgodnie bowiem z art. 215 § 4 k.w. okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji kandydata, jeżeli kandydat nie posiada prawa wybieralności, a listę kandydatów rejestruje się następnie w zakresie nieobjętym wspomnianą odmową. W sytuacji złożenia odwołania do PKW i nieuwzględnienia go przez Komisję, osoba zgłaszająca listę ma zamkniętą ścieżkę sądową dochodzenia naruszonego konstytucyjnego prawa wybieralności do Sejmu i Senatu. Wyłączenie drogi sądowej jako środka zaskarżenia postanowienia PKW w tej sprawie narusza zatem art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz w zw. z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji RP²⁵⁵. Po wydaniu powołanego wyroku TK, zaproponowano możliwość wniesienia skargi do sądu na postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, odmowie rejestracji listy w całości lub poszczególnych kandydatów, skreśleniu z listy kandydata lub unieważnieniu zarejestrowanej listy²⁵⁶. Prawa zwrócenia się do sądu nie przyznaje też ustawodawca podmiotom uprawnionym do zgłaszania kandydatów w wyborach lokalnych, jakkolwiek tutaj gwarantuje bardziej rozbudowany tryb skargowo-odwoławczy: uchwałę terytorialnej komisji wyborczej można zaskarżyć do komisarza wyborczego, a z kolei jego

²⁵² A. Kisielewicz [w:] K. Czaplicki et al., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 109.

²⁵³ G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 162–165.

²⁵⁴ Wyr. TK z 18.7.2012 r., K 4/12, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 82.

²⁵⁵ W innych przypadkach, objętych zakazem zaskarżenia do sądu postanowień PKW, wynikającym z art. 218 § 2 zd. 2 k.w., TK nie dopatrył się naruszenia wzorców kontroli.

²⁵⁶ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 218, nb. 6.

postanowienie uznające odwołanie za nieuzasadnione – do PKW (art. 432 k.w.).

Na zasadach określonych w ustawie (art. 145 k.w.) ochroną sądową objęci są też pełnomocnicy finansowi komitetów wyborczych w razie odrzucenia sprawozdania finansowego.

V.

Art. 111 k.w. przewiduje – w ramach wolności rywalizacji wyborczej – szczególną procedurę reagowania na nieprawdziwe dane i informacje zawarte w materiałach wyborczych, zwłaszcza na plakatach, ulotkach i hasłach, jak również w wypowiedziach oraz wszelkich innych formach propagandy i agitacji wyborczej. Kandydat lub pełnomocnik komitetu wyborczego ma wówczas prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski z żądaniem wydania orzeczenia: zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje, nakazania sprostowania takich informacji, nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 tys. złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego. Rozpoznanie sprawy następuje w postępowaniu nieprocesowym, w terminie najkrótszym ze wszystkich spotykanych w porządku prawnym – w ciągu 24 godzin od daty złożenia wniosku. Na postanowienie sądu okręgowego, w terminie 24 godzin od jego wydania, służy zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je też w ciągu 24 godzin; to postanowienie jest już ostateczne, tzn. nie przysługuje od niego skarga kasacyjna, i podlega natychmiastowemu wykonaniu.

W celu zapobieżenia rozpowszechnianiu fałszywych wiadomości, zarówno o własnych kandydatach, jak i o konkurencji, ustawodawca wprowadził wymóg, aby opublikowanie odpowiedzi, przeprosin lub sprostowania nastąpiło w ciągu 48 godzin na koszt zobowiązanego w prasie wskazanej w orzeczeniu. W przypadku odmowy lub niezamieszczenia danego komunikatu przez zobowiązanego w sposób określony w postanowieniu, sąd na wniosek zainteresowanego zarządza publikację w trybie egzekucyjnym i obciąża zobowiązanego kosztami.

Celem art. 111 k.w. jest ustanowienie ochrony prawnej dla uczestników kampanii wyborczej (kandydatów i komitetów wyborczych), jak również ochrony dobra publicznego poprzez zapewnienie prawidłowości przebiegu kampanii wyborczej, rywalizacji politycznej i zasad uczciwej konkurencji wyborczej²⁵⁷. Jak słusznie zaznaczył TK – i pogląd ten jest nadal aktualny – „[p]rzyjęte rozwiązania ustawowe

wiążą się ze specyfiką kampanii wyborczej. Bardzo krótkie terminy rozpoznania sprawy [...] mają zapewnić wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby z jednej strony wyborcy mogli zapoznać się z ustaleniami sądu przed dniem głosowania, a z drugiej, aby rzetelna debata przedwyborcza, wolna od patologii związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości, miała miejsce przez wystarczająco długi okres, umożliwiający uformowanie woli wyborców”²⁵⁸.

Warto uzupełnić, że szybka ścieżka sądowa stosowana jest również w okresie tzw. ciszy wyborczej, a skorzystanie z niej nie wyklucza, zgodnie z art. 113 k.w., zastosowania ogólnych środków dochodzenia roszczeń osobistych i majątkowych, w szczególności ze skargi o wznowienie postępowania, gdyż „konstytucyjne prawo do sądu implikuje możliwość wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów prawa wyborczego przewidujących szczególny tryb ochrony przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii wyborczej właśnie ze względu na ten szczególny tryb ochrony. Wyłączenie możliwości wzruszenia orzeczenia wydawanego w rozważanych postępowaniach narusza konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu”²⁵⁹.

VI.

Conditio sine qua non wyborów w demokratycznym państwie prawnym są procedury ich weryfikacji, polegające na stwierdzeniu ich ważności, a jednocześnie przesądzające o ważności pochodzących z nich mandatów przedstawicielskich. Kompetencje w tym przedmiocie różne ustawodawstwa mogą powierzać różnym organom: parlamentowi, sądom konstytucyjnym, sądom najwyższym, sądom powszechnym czy komisjom wyborczym (mówi się wtedy odpowiednio o parlamentarnym typie weryfikacji, typie sądowym i innych), które kontrolują wszystkie stadia procesu wyborczego oraz prawidłowość ustalenia wyników elekcji²⁶⁰.

Twórcy polskiej Konstytucji zdecydowali się na sądową (jurysdykcyjną) procedurę weryfikacji wyborów – kontrolę ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta RP scedowali na SN (art. 101 i 129 Konstytucji RP). Z mocy Kodeksu wyborczego rozciągnięto ją następnie także na wybory do Parlamentu Europejskiego, a kontrola prawomocności postępowania wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego spoczęła na sądach okręgowych. Wskazuje się, że takie unormowanie, mieszcząc się w ramach trójpodziału władzy i realizując zasadę *nemo iudex in causa sua*, zapobiega, w odróżnieniu od weryfikacji parlamentarnej,

²⁵⁷ F. Rymarz [w:] K. Czaplicki et al., op. cit., s. 285.

²⁵⁸ Wyr. TK z 21.7.2008 r., K 7/09, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 113.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, nb. 353.

nadmiernemu upolitycznieniu debaty weryfikacyjnej (rozstrzygnięcie SN zapada wyłącznie na podstawie prawa i po dokonaniu bezstronnej analizy stanu faktycznego) oraz eliminuje okoliczność niedopuszczenia przez partie mające większość w parlamencie do uznania wyboru swojego członka za nieważny, nawet wbrew oczywistym faktom²⁶¹. Jeśli przyjąć, że badanie ważności wyborów obejmuje dwa stadia: najpierw orzekanie o protestach wyborczych (o ile zostały wniesione), potem (zawsze) sprawdzenie ważności wyborów²⁶², to trudno podzielić pogląd B. Banaszaka, że weryfikacja wyborów przebiega tylko pod kątem przestrzegania prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym, a jej celem nie jest orzekanie o naruszeniu podmiotowego prawa wyborczego poszczególnych wyborców²⁶³. Sąd, oceniając zasadność zarzutów zawartych w proteście, rozstrzyga bowiem pośrednio również to, czy przy przeprowadzeniu wyborów nie uchybiono realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa politycznego jednostki – prawa wyborczego.

Instytucja protestu wyborczego nie jest jednolita – Kodeks przewiduje protesty przeciwko ważności całych wyborów, protesty przeciwko ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Niezależnie jednak od rodzaju, protest wyborczy służy realizacji prawa do sądu i jako skarga obywatelska (*actio popularis*) przysługuje każdemu wyborcy (z tym że wobec różnych rodzajów protestów pojęcie „każdego wyborcy” będzie w przypadku każdego z tych rodzajów odmiennie rozumiane), a także przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnikowi każdego komitetu wyborczego. Protest przeciwko ważności wyborów stanowi społeczny środek kontroli zgodności z prawem przebiegu wyborów oraz źródło wiedzy o ewentualnych nieprawidłowościach²⁶⁴. Możliwość jego wniesienia uwarunkowana jest spełnieniem przesłanek art. 82 § 1 k.w., czyli dopuszczeniu się przestępstw przeciwko wyborom, określonym w dz. IX k.w. oraz w rozdz. XXXI Kodeksu karnego²⁶⁵.

Obywatelskie uprawnienie do wyrażenia sprzeciwu doznaje tutaj znacznego ograniczenia, gdyż przestępstwa mogące być podstawą protestu muszą dotyczyć głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, a jakiegokolwiek inne naruszenia (np. dotyczące sporządzania spisów wyborców czy rejestracji list wyborczych) nie

mogą być przedmiotem protestu, chociażby miały wpływ na ważność elekcji. Rozwiązanie to budzi wiele głosów krytycznych, jako zawężające zakres kontroli rzetelności przebiegu wyborów jedynie do tych etapów postępowania wyborczego, które zapoczątkowało głosowanie²⁶⁶. Jego dopuszczalność wątpliwa jest już z punktu widzenia analizy treści art. 101 ust. 2 i 129 ust. 2 Konstytucji RP, skąd wyłania się zamiar ustrojodawcy przyznania wyborcy prawa do oprostowania każdego stadium postępowania wyborczego²⁶⁷. Należy przychylić się do stanowiska Z. Jarosza, że limitacja podstaw protestu do ściśle określonych kategorii przepisów jest przejawem wybiórczego traktowania praworządności wyborczej²⁶⁸. Co więcej, unieważnienie wyniku wyborów następuje tylko w sytuacji takiego naruszenia prawa, które doprowadziło do wadliwego ustalenia wyniku wyborów, a więc musi istnieć pewność, że w sposób realny i uchwytny zmieniło ono ich wynik. Restrykcyjność konstrukcji protestu przejawia się w tym, że wnoszący musi w nim sformułować zarzuty i przedstawić lub wskazać dowody na ich poparcie pod rygorem pozostawienia protestu bez nadania dalszego biegu. Kodeks wyborczy przerzuca zatem ciężar ustalenia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zaobserwowanymi naruszeniami prawa a prawomocnością wyborów na skarżącego, któremu trudno nierzadko ustalić skutki danego naruszenia czy skalę zaobserwowanych niezgodnych z prawem działań i który, w przeciwieństwie do sądownictwa, nie dysponuje z mocy ustawy żadnymi środkami pozwalającymi na stanowcze wykazanie omawianej zależności²⁶⁹.

W wyborach parlamentarnych protest przeciwko ważności wyborów wnosi się do SN na piśmie w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników przez PKW w Dzienniku Ustaw RP (art. 241 § 1 k.w.). Według zaś art. 321 § 1 k.w. protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP musi być zgłoszony w 3-dniowym terminie zawitym, którego bieg rozpoczyna się w dniu następującym po dniu faktycznego podania wyników do publicznej wiadomości, a więc przed wydaniem Dziennika Ustaw zawierającego stosowne obwieszczenie²⁷⁰. Uzupełnienie ewentualnych braków jest możliwe tylko w terminie otwartym do złożenia protestu. Przy rozpoznawaniu, co ma miejsce w postępowaniu nieprocesowym przez skład 3 sędziów w ramach Izby Pracy,

261 Idem, *Konstytucja...*, op. cit., art. 101, nb. 1. Szerzej zob. także Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego* [w:] K. Skotnicki (red.), op. cit., s. 208 i n.

262 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, nb. 166.

263 B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., przed art. 241, nb. 1.

264 A. Józefowicz, *Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 4.

265 Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

266 Zob. np. J. Repel, *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] K. Działocha (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995, s. 127.

267 Ł. Buczkowski, op. cit., s. 215.

268 Z. Jarosz, *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 7, s. 17.

269 K. Gołyński, *Prawa wyborcze w praktyce*, Warszawa 1995, s. 25.

270 Tak Ł. Buczkowski, op. cit., s. 223–224. Inaczej – i moim zdaniem niesłusznie – B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., art. 321, nb. 1.

Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, SN jest związany granicami przedstawionych zarzutów. Rozpatrywaniem protestów przeciwko ważności wyborów do danej rady lub sejmiku albo wyborowi radnego zajmują się właściwe miejscowo sądy okręgowe, a czas na ich wnoszenie upływa po 14 dniach od daty wyborów (art. 392 § 1 k.w.). Protesty rozpoznaje się w ciągu 30 dni po upływie terminu do ich wnoszenia w składzie 3 sędziów z udziałem komisarza wyborczego i przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców.

Dopiero teraz dochodzi do bezpośredniego badania ważności procesu wyborczego. Jest to etap obligatoryjny weryfikacji prawomocności elekcji – SN lub sądy okręgowe działają z urzędu, nawet gdy nie wniesiono żadnych protestów; jeśli natomiast zostały wniesione, sądy działają na wniosek protestujących. Jako że to stadium nie realizuje bezpośrednio art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (chroni raczej przedmiotowy, obiektywny porządek prawny) i ma wymiar bardziej ustrojowy niż procesowy (następuje niezależnie od inicjatywy wyborców), nie miejsce tutaj na głębszą analizę tej złożonej problematyki, zwłaszcza w zakresie skutków ewentualnego unieważnienia całych wyborów²⁷¹. W związku z tym ograniczę się jedynie do kilku najważniejszych uwag. Po pierwsze, uchwała podejmowana jest, zgodnie z konstytucyjną zasadą jawności postępowania, na posiedzeniu jawnym (z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW) w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Po drugie, podstawą rozstrzygnięcia jest sprawozdanie z wyborów przedstawione przez PKW oraz opinie poszczególnych składów wydane w wyniku rozpoznania protestów. Po trzecie, terminy przewidziane na podjęcie uchwały o ważności wyborów to nie później niż 90. dzień po dniu wyborów parlamentarnych i nie później niż 30. dzień po dniu ogłoszenia wyników wyborów prezydenckich do publicznej wiadomości, które jako terminy zawite rodzą skutki materialnoprawne i są nieprzekraczalne²⁷².

Jeśli chodzi o wybory lokalne, to zgodnie z dyspozycją art. 394 § 1 k.w. o ich ważności oraz o ważności wyboru radnego rozstrzygają sądy okręgowe. Postępowanie jest dwuinstancyjne – na orzeczenie sądu okręgowego wnoszącym protest wyborczy, komisarzowi wyborczemu i przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej lub jego zastępcy służy, w ciągu 7 dni od daty doręczenia, zażalenie do

²⁷¹ Szerzej na ten temat zob. A. Wróbel, *Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy* [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices...*, op. cit., s. 191–199.

²⁷² Por. uchw. TK z 16.6.1993 r., W 4/93, OTK 1993, poz. 45. Ponadto, część przedstawicieli doktryny formułuje tezę, że po upływie tych terminów SN traci kompetencję do wydania uchwały, co spowodowałoby konieczność zarządzenia nowych wyborów na zasadach określonych w art. 293 k.w. – tak m.in. A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 20.

właściwego sądu apelacyjnego. Sąd II instancji rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni, przy czym jego postanowienie jest prawomocne od momentu wydania, ponieważ nie przysługuje na nie żaden środek zaskarżenia. Uważam, że procedury weryfikacyjne w przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego uregulował ustawodawca w kilku miejscach w sposób ułomny i nie w pełni urzeczywistniający wszystkie aspekty konstytucyjnego prawa do sądu. Terminy 30-dniowe, przewidziane dla sądów okręgowych i apelacyjnych, mają tu bowiem charakter jedynie instrukcyjny i są, jak pokazuje praktyka, nagminnie przekraczane, zwłaszcza w sprawach, w których niezbędne jest stawienie świadków. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest często długotrwały proces doręczenia świadkowi wezwania, co praktycznie uniemożliwia sądowi dotrzymanie terminu 30 dni²⁷³. Dodatkowym utrudnieniem – wprowadzonym, jak się zdaje, za cenę przyspieszenia postępowania – jest rygorystyczny Kodeks w zakresie podstaw protestu, jak i jego formy: jeśli wnioskodawca oparł się na określonym zarzucie, to nie może go już następnie rozszerzać ani tym bardziej zmieniać jego podstawy. Jest to szczególnie dolegliwe, gdy sprawa jest zawita bądź przyjmuje nieoczekiwany dla wnioskodawcy obrót. Nie dopuszcza się także modyfikacji zakresu przedmiotowego protestu z tego wskazanego w pkt 1 art. 82 § 1 k.w. na wskazany w pkt 2 i odwrotnie²⁷⁴.

Prawo obywatela do wniesienia protestu oraz do jego rozparzenia przez niezawisły sąd jest jedną z istotniejszych gwarancji zasady wolnych wyborów²⁷⁵. Wprawdzie realizacja tej zasady przez przyjętą w polskim prawie wyborczym konstrukcję protestu nie jest, jak wskazywałem, pozbawiona wad, ale pewną rekompensatę zawierają inne postanowienia Kodeksu. Otóż wyłączenie możliwości podniesienia przez skarżącego naruszeń przepisów prawa wyborczego związanych z czynnościami poprzedzającymi akt głosowania nie oznacza ich całkowitego wyjęcia spod kontroli. Dotyczy to zwłaszcza omówionych już instytucji reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze lub spisie

²⁷³ Por. pogląd SN z post. z 10.6.1999 r., III ZP 11/99, OSNAPiUS 2001, Nr 3, poz. 84, że „w określeniu [...] form postępowania przed sądami w sprawach protestów wyborczych wyrażają się specyficzne potrzeby i cele procesu wyborczego, w którym szczególnie istotne znaczenie ma czynnik czasu. Chodzi o to, ażeby wynik wyborów, jeżeli jest kwestionowany, uzyskał możliwie szybko prawomocne wyjaśnienie. Stąd też musi być traktowany z największą uwagą przepis stanowiący, że sąd apelacyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni”.

²⁷⁴ Zwraca na to uwagę B. Dauter [w:] K. Czaplicki *et al.*, op. cit., s. 784.

²⁷⁵ Z. Szonert, *Sądowa kontrola procedur wyborczych, wyników wyborów i referendów* [w:] F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 55.

wyborców, procedury rejestracji list, jak również trybu zaskarżania niezgodnego z prawem prowadzenia kampanii wyborczej²⁷⁶.

VII.

Kodeks wyborczy ustanowił szczególną gwarancję proceduralną dla posłów i senatorów w razie wygaśnięcia ich mandatu w trakcie trwania kadencji (co – w związku z nakazem stabilizacji składu personalnego izb – powinno zawsze występować jako pewnego rodzaju *ultima ratio*)²⁷⁷. Do wygaśnięcia mandatu dochodzi automatycznie (*ex lege*), o ile zaistnieją przypadki enumeratywnie wyliczone odpowiednio w art. 247 § 1 i 279 § 1 k.w., ale stwierdza to Marszałek danej izby w drodze postanowienia, które następnie, wraz z uzasadnieniem, doręcza się niezwłocznie parlamentarzystom. Chociaż w literaturze dominuje pogląd, że postanowienie to ma charakter jedynie deklaratoryjny (informujący)²⁷⁸, to jest on o tyle nieadekwatny, że tkwi w tym akcie także pewien element kształtujący – jest niezbędny do wywołania skutku prawnego w postaci wygaśnięcia mandatu. Akt Marszałka, mimo że w dużym stopniu zdeterminowany treścią ustawy, istotnie wpływa na sytuację prawną jego adresata²⁷⁹.

Generalna norma prawna odnosi się z mocy tego aktu do indywidualnego podmiotu i może budzić kontrowersje, dlatego art. 250 § 1 i 282 § 1 k.w. kreują po stronie przedstawiciela prawo podmiotowe w postaci odwołania do SN, które ulega 3-dniowej prekluzji, licząc od dnia doręczenia. Wniesienie odwołania za pośrednictwem Marszałka umożliwia temu organowi samokontrolę, będącą instytucją typową dla procedury sądownoadministracyjnej. SN orzeka w ciągu 7 dni w postępowaniu nieprocesowym, a jego rozstrzygnięcie nie podlega zaskarżeniu (i w tym sensie stanowi wyjątek od art. 77 ust. 2 i 78 Konstytucji RP), a sprawy nie rozpatruje ponownie Marszałek. Podobnym trybem kontroli postanowienia Marszałka Sejmu dysponują w razie utraty mandatu europosłowie (art. 367 k.w.), natomiast na uchwałę rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnego lub wójta można złożyć skargę do sądu administracyjnego (art. 384 § 1 i 493 § 1 k.w.).

276 Tak wąskie ukształtowanie podstaw protestu wyborczego tłumaczy się próbą uniknięcia sytuacji, w których zasadność zarzutów sformułowanych w protestach mogła zostać uprzednio rozstrzygnięta na wniosek wyborców – tak J. Repel, *op.cit.*, s. 127. Protest nie może przecież stanowić narzędzia kwestionowania czynności postępowania wyborczego, poddanych już osądowi uprawnionego organu – zob. K. Gołyński, *op.cit.*, s. 16.

277 Więcej na ten temat zob. w wyr. TK z 23.4.1996 r., K 29/95, OTK 1996, Nr 2, poz. 10.

278 Tak np. P. Czarny, *Opinia w sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 134.

279 B. Banaszak, *Kodeks...*, *op.cit.*, art. 250, nb. 2.

VIII. Prawo do sądu – jako korelat podmiotowego prawa wyborczego, a zarazem skuteczny instrument ochrony prawnej jednostki – należy uznać za jedną z kluczowych przesłanek determinujących wolny charakter systemu wyborczego. O przychylności polskiego ustawodawcy wobec tego prawa świadczy już art. 6 k.w., według którego postępowania sądowe (oraz wszelkie pisma) w sprawach wyborczych są z mocy ustawy wolne od opłat.

Kodeks wyborczy w wielu miejscach zakłada ingerencję sądów w procedury wyborcze. Zasadniczo wolą ustawodawcy było poddanie spraw objętych Kodeksem kognicji sądów powszechnych i SN, dzięki czemu zapadać mogą rozstrzygnięcia merytoryczne, wprost rozstrzygające spory, a nie przesądzające jedynie o legalności zaskarżanych decyzji. Właściwość sądów administracyjnych wyznaczona została tylko w art. 384 § 1 i 493 § 1 k.w. i nawet w innych przypadkach działania organów gmin w czynnościach wyborczych (art. 20, 22 i 37 k.w.) nie przewidziano drogi sądownoadministracyjnej, lecz ochronę sądów powszechnych.

Ustawodawca, uchwalając Kodeks, częstokroć nie decydował się jednak na rozszerzenie minimalnego standardu ochronnego ustalonego w Konstytucji. Umotywowane było to ujednoczeniem procedur wyborczych, polegającym w istocie na „wyczerpującym wskazaniu, które czynności, akty i decyzje mające miejsce w procesie wyborczym, podlegają określonym trybom postępowania, a także, które organy i sądy są właściwe do rozpatrywania, z reguły w ściśle określonym czasie, przedmiotowych spraw. Skuteczne przeprowadzenie wyborów determinuje bowiem czynnik czasu, co w konsekwencji prowadzi nie tylko do skrócenia wielu terminów (zarówno dla organów i sądów, ale i dla wniesienia środków zaskarżenia), a w niektórych przypadkach [...] wręcz do zamknięcia drogi odwoławczej czy skargowej”²⁸⁰.

Specyfika formułowania i rozumienia norm procesowych związanych z trybami postępowania wyborczego wynika właśnie z owych ograniczeń czasowych, podyktowanych kalendarzem wyborczym. W treści licznych norm polskiego ustawodawstwa wyborczego uwiadcza się próba wyważenia różnych wartości, jakie mają znaleźć w nich swój wyraz – wiele regulacji stanowi swoisty kompromis pomiędzy zapewnieniem większej efektywności postępowania i jego szybkości a szerszym otwarciem ścieżki sądowej.

280 Post. WSA w Warszawie z 5.10.2011 r., VII SA/Wa, 2159/11.

Literatura

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Konstytucyjne ujęcie prawa wyborczego obywatela* [w:] Jabłoński M. (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 421–430.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Buczkowski Ł., *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego* [w:] Skotnicki K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 207–240.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Czaplicki K. et al., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Czarny P., *Opinia w sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 131–138.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Gołyński K., *Prawa wyborcze w praktyce*, Warszawa 1995.
- Jarosz Z., *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 7, s. 3–18.
- Józefowicz A., *Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 3–10.
- Józefowicz A., *Zakres przedmiotowy protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 16–21.
- Kryszewski G., *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego* [w:] Skotnicki K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 159–193.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Repel J., *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] Działocha K. (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995, s. 123–130.
- Sobczyk M., Sokala A., *Ograniczenie biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] Dudek D. et al. (red.), *Amicus hominis et defensor institutiae. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 319–336.
- Szonert Z., *Sądowa kontrola procedur wyborczych, wyników wyborów i referendów* [w:] Rymarz F. (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 50–98.
- Tuleja P., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych* [w:] Rymarz F. (red.), *Iudices electionis custodes. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 181–189.
- Wróbel A., *Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy* [w:] Rymarz F. (red.), *Iudices electionis custodes. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 191–199.

PRAWO DO SĄDU W POLSKIM SYSTEMIE WYBORCZYM

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw zagwarantowanych w art. 45 Konstytucji RP²⁸¹. Jego emanacja następuje w wielu sferach życia, nie tylko w obliczu przestępstwa czy też sporu dotyczącego kwestii cywilnych. Emanację tego prawa możemy również dostrzec przy okazji wyborów, zarówno tych odbywających się na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu samorządowym. Podobnie dzieje się przy okazji referendum. Nie zawsze jednakże wyborcy są świadomi przysługujących im możliwości oraz procedur jego wykorzystania. Odgrywa ono niezwykle istotną rolę w całym procesie wyborczym, gdyż pozwala na weryfikację procesu wyborczego i ustalenie wyników wyborów w oparciu o rzeczywiste nastroje społeczeństwa biorącego w nim udział. Pozbawienie takiej możliwości mogłoby doprowadzić do nadużyć i kształtowania wyników głosowań w sposób odbiegający od standardów.

Aby rozważania na temat prawa do sądu w polskim systemie wyborczym były pełne, za punkt wyjścia należy uczynić zagwarantowanie tego prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Przepis mówiący o prawie do sądu został przez

ustrojodawcę umieszczony w rozdziale drugim zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Prawo to należy do kategorii wolności i praw osobistych, a więc praw i wolności, które mają zapewnić jednostce sferę wolną od ingerencji państwa, a także stworzyć warunki swobodnego rozwoju jej osobowości²⁸². Zostało ono określone w artykule 45 ust. 1 Konstytucji:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Stosowanie prawa do sądu w ramach postępowania wyborczego jest niezwykle istotne z punktu widzenia zapewnienia legalności przeprowadzonych wyborów oraz uzyskania pełnej legitymizacji nowo wybranego organu. Trybunał Konstytucyjny położył duży nacisk na kwestię realizacji tego prawa, stwierdzając, że „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się

281 Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

282 B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 256.

wyłącznie obowiązującym w państwie prawem”²⁸³. Jak zaznaczył Trybunał, organ rozpatrujący sprawy obywateli powinien charakteryzować się niezależnością i niezawisłością. Niezależność oznacza, że sąd rozpatrujący jakąkolwiek (nie ogranicza się to tylko do kwestii postępowań wyborczych) sprawę nie może pozostawać w stosunku jakiegokolwiek zależności do innych instytucji państwowych jak i niepaństwowych. Cecha niezawisłości odnosi się natomiast bezpośrednio do sędziów sprawujących swój urząd, może jednakże być również rozciągnięta na cały skład orzekający, jeżeli sąd obraduje kolegialnie. Sędzia nie powinien być poddany jakimkolwiek wpływom zewnętrznym, bez względu od kogo miałyby pochodzić. Musi mieć całkowitą swobodę w ocenie faktów i dowodów, a także podczas dokonywania wykładni prawa. Jest to gwarancja obiektywnego postępowania przed sądem²⁸⁴. Prawo obywatela do wniesienia protestu oraz do rozpatrzenia protestu przez niezawisły sąd jest jedną z istotniejszych gwarancji demokratycznego procesu wyborczego²⁸⁵.

W polskim prawie wyborczym zasada prawa do sądu realizuje się poprzez sądową kontrolę prawidłowości aktu wyborczego, a więc uprawnienie właściwych sądów do stwierdzenia ważności poszczególnych wyborów. Z kontrolą tą ściśle powiązane jest uprawnienie obywatela do złożenia protestu wyborczego wskazującego podejrzenie naruszeń zaistniałych podczas przeprowadzenia wyborów. Postępowanie sądowe w sprawie wyborczej jest jedynym postępowaniem mającym umocowanie konstytucyjne²⁸⁶. W polskim systemie prawnym procedury dotyczące tych zagadnień określone zostały w Kodeksie wyborczym²⁸⁷. Nie określa on kwestii proceduralnych, jednakże stanowisko Sądu Najwyższego w tej kwestii jest jasne – zastosowanie tutaj mają odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego²⁸⁸: „(...) są one stosowane w sposób pełny, albo stosowane z odpowiednimi modyfikacjami, albo w ogóle nie są stosowane. Wyboru jednego z trzech wariantów dokonuje się przy uwzględnieniu uregulowań kodeksu wyborczego”²⁸⁹.

Protest wyborczy jest podstawowym środkiem umożliwiającym sądową kontrolę prawidłowości przeprowadzenia i ważności wybo-

rów. Prawo do jego wniesienia umożliwia wszczęcie sądowej kontroli przebiegu postępowania wyborczego na żądanie uprawnionego podmiotu. Jest to więc powszechny, dostępny dla każdego wyborcy, a także innego uczestnika postępowania wyborczego środek ochrony prawidłowości całego procesu wyborczego²⁹⁰. Wprowadzenie możliwości oprotestowania przeprowadzonych wyborów sprzyja budowie zaufania do państwa jak również społeczeństwa obywatelskiego, gdyż wpływa na pewność głosujących co do prawidłowości przeprowadzenia głosowania jak i wyboru reprezentantów, którzy zyskali społeczne zaufanie. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, iż protesty wyborcze są swoistą ingerencją w demokratyczny proces wyborczy, w którym wola wyborcy nie może być kwestionowana nieuprawnionym działaniem wnoszącego protest²⁹¹.

Ogólne zasady dotyczące zgłaszania i rozpatrywania protestów wyborczych uregulowane są w Kodeksie wyborczym w artykułach 82 oraz 83.

Artykuł 82 określa podstawy do wniesienia protestu wyborczego. Po pierwsze, definiuje podstawy, na których może oprzeć się osoba wnosząca protest. Będzie to dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego (zatytułowanego „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”), a także naruszenie przepisów kodeksu mających wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów. Protest taki kieruje się przeciwko ważności wyborów w całości, ważności wyborów w okręgu lub przeciwko wyborowi określonej osoby w przypadku wyborów organów jednoosobowych²⁹². Istotne jest, aby takie naruszenie miało rzeczywisty wpływ na wynik wyborów, inaczej „protest będzie zasadny, ale jego zarzuty pozostaną bez wpływu na ważność wyborów”²⁹³. Wnoszący protest nie musi udowadniać, że zostały bezpośrednio naruszone jakiejkolwiek jego prawa – sprawy z protestów wyborczych są sprawami publicznymi, gdyż przeprowadzenie uczciwych wyborów powinno leżeć w interesie każdego wyborcy, a ograniczenie możliwości wniesienia protestu dotyczy jedynie faktu, iż musi być on oparty na ustawowej

283 Wyrok TK z 12.03.2002 r., P9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14.

284B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 241, 777–778, 784–785.

285 K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014 (wersja elektroniczna dostępna w Systemie Informacji Prawnej LEX).

286 A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015, s. 376.

287 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112).

288 Ustawa z dnia 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101).

289 Uchwała SN z 12.10.1990 r., III SW/ZP 2/90, OSNCP 1991, Nr 4, poz. 37.

290 A. Rakowska, *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych* [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Warszawa 2010, s. 189–190.

291 B. Dauter, *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego* [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 76.

292 Ł. Buczkowski, *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Przemysław-Rzeszów 2010, s. 223.

293 Postanowienie SN z 16.07.2014, III SW 46/14, LEX nr 1486982.

podstawie²⁹⁴. W tym miejscu warto zaznaczyć, że dla skuteczności protestu wyborczego nie jest konieczne ustalenie w drodze procesowej faktu popełnienia przestępstwa przez określony podmiot. Przyjęcie odmiennego poglądu spowodowałoby, że sąd rozpoznający protest musiałby uzależnić swoje rozstrzygnięcie od wyników przeprowadzonego postępowania karnego. Sąd bada zaś jedynie zasadność tego protestu za pomocą wskazanych w nim środków dowodowych, a więc ustala wyłącznie znamiona przestępstwa przeciwko wyborom. Co więcej, proceduje na podstawie przepisów postępowania cywilnego i nie wydaje orzeczenia o popełnieniu przestępstwa, gdyż może to nastąpić tylko w odrębnym procesie karnym, na skutek zawiadomienia właściwego prokuratora o przestępstwie²⁹⁵. Takie rozwiązanie jest jednak niepożądane, gdyż stawia w wątpliwość realizację przez instytucje państwowe konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa prawnego.

Dalsza część artykułu 82 wprowadza cztery kategorie podmiotów posiadających legitymację czynną do wniesienia protestu. Protest oparty na podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z okręgów głosowania. Drugą kategorię stanowią wyborcy chcący wnieść protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta – taką możliwość posiadają wyborcy, których nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Ustawa precyzuje także, kto może wnieść protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP – wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Ponadto, legitymację czynną posiadają również przewodniczący właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnik wyborczy. Żadne inne podmioty, zarówno osoby jak i organizacje, nie są uprawnione do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów²⁹⁶. Także wyborca nieznajdujący się w dniu wyborów w spisie wyborców nie posiada takich uprawnień²⁹⁷. Podkreślenia wymaga fakt, iż prawo zgłoszenia protestu przysługuje również, gdy wyborca nie brał udziału w wyborach oraz kiedy został skreślony ze spisu wy-

borców z rażącym naruszeniem prawa w czasie uniemożliwiającym wykorzystanie środków zaskarżenia²⁹⁸.

Artykuł 83 stanowi, że protest wyborczy wnosi się do sądu wskazanego w przepisach szczególnych kodeksu, które określają również zasady wnoszenia protestów i tryb ich rozpatrywania, a także orzekania o ważności wyborów.

Kwestie szczegółowe dotyczące protestów wyborczych wnoszonych przeciwko wyborom parlamentarnym określa Kodeks wyborczy w artykułach od 241 do 246. Kodeks określa siedmiodniowy termin od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw RP na wniesienie takiego protestu, za równoważne uznaje się nadanie przesyłki w polskiej placówce pocztowej, jak też złożenie odpowiedniemu konsulowi w przypadku wyborcy przebywającego za granicą bądź też kapitanowi statku, na którym taki wyborca przebywa. Nie ma jednakże możliwości złożenia protestu w formie elektronicznej²⁹⁹. Protest stanowi kwalifikowane pismo procesowe (z uwagi na fakt, że treść zarzutów i oświadczeń jest szczegółowo określona przez ustawę³⁰⁰), które musi spełniać wymogi formalnie określone w Kodeksie postępowania cywilnego. Artykuł 125 § 2 kpc dopuszcza składanie pism procesowych w formie elektronicznej tylko gdy przepis szczególny tak stanowi, czego Kodeks wyborczy nie czyni³⁰¹. W swojej treści protest powinien zawierać zarzuty w oparciu o normy zawarte w artykule 82 Kodeksu, a także przedstawienie bądź wskazanie dowodów. Termin siedmiu dni jest zawity, po jego upływie nie ma możliwości zmieniania treści protestu lub też wprowadzania nowych zarzutów³⁰².

Protest jest rozpatrywany przez Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym, którzy wydają opinię w formie postanowienia. Warto nadmienić, że wielokrotnie sądy, wypowiedziały się, iż nie każde naruszenie przepisów Kodeksu Wyborczego prowadzi do uznania wyborów za nieważne, jednakże każde takie naruszenie może stanowić podstawę protestu wyborczego³⁰³. Ponadto, musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy naruszeniem przepisów kodeksowych a wadliwością procesu głosowania i ustalenia wyników wyborów. Tylko wtedy naruszenie Kodeksu będzie

294 B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 177–178.

295 K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*

296 Postanowienie SN z 3.11.2011 r. III SW 119/11, OSNP 2012, Nr 11–12 poz. 156.

297 Postanowienie SN z 20.07.2010 r., III SW 85/10, OSNP 2011, Nr 3–4 poz. 52.

298 Postanowienie SN z 19.10.2000 r., III SW 14/00, OSNP 2001, Nr 3 poz. 88.

299 Postanowienie SN z 25.10.2011, III SW 70/11, OSNP 2012, nr 11–12 poz. 144.

300 M. Mistygacz, *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), *Polskie wybory 1991–2011*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 150–151.

301 Postanowienie SN z 25.10.2011 r., III SW 70/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 155.

302 B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 417–418.

303 Postanowienie SA w Katowicach z 3.03.1999 r., I Acz 248/99, OSA 1999, nr 7–8 poz. 38.

skutkowało nieważnością głosów, gdy owo naruszenie miało wpływ na wyniki głosowania i doprowadziło w efekcie do wadliwego ustalenia wyników wyborów. Wykluczone jest także domniemywanie takiej zależności³⁰⁴. Uczestnikami postępowania przed SN są wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny. Od postanowienia wydanego w trybie wyborczym nie przysługuje środek odwoławczy³⁰⁵.

Jak wspomniano, termin 7 dni jest terminem zawitym, a więc protestowi wniesionemu po jego upływie nie nadaje się dalszego biegu – dotyczy to także protestu przedwczesnego, a więc wniesionego jeszcze przed opublikowaniem wyników wyborów³⁰⁶. Podobnie dzieje się z protestem wniesionym przez osobę nieuprawnioną, jak również niespełniającym warunków odnośnie przedstawiania zarzutów i dowodów. Ponadto, nie nadaje się dalszego biegu protestowi, co do którego istniała możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW. Natomiast jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy zawiadamia o tym fakcie Prokuratora Generalnego.

Protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP wnosi się w formie pisemnej do Sądu Najwyższego, który jest organem właściwym do rozpatrzenia tego typu sprawy. Wniosek powinien zostać wniesiony nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW. Kodeks dopuszcza inne formy złożenia protestu – analogiczne jak przy wyborach parlamentarnych. Określone zostały również wymogi formalne co do treści protestu – powinny zostać w nim wskazane zarzuty oraz przedstawione dowody, na których zarzuty zostały oparte. Trzydniowy termin przewidziany przez ustawodawcę jest terminem zawitym, a więc nie jest możliwe jego przywrócenie (art. 322 § 1). Jego termin zaczyna biec od następnego dnia po publikacji w Dzienniku Ustaw obwieszczenia PKW o wynikach wyborów³⁰⁷. Ponadto, Kodeks wskazuje, że protest taki wnosi się „przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej” po podaniu wyników wyborów przez PKW. Wynika z tego, że protest złożony przed podaniem takich wyników jest przedwczesny, tym bardziej w sytuacji, gdy został wniesiony po pierwszym głosowaniu, kiedy żaden z ubiegających się o urząd kandydatów nie uzyskał wymaganej prawem większości połowy ważnie oddanych głosów, a więc kiedy Prezydent nie został

wybrany. Taki protest nie spełnia warunków określonych w art. 321 i Sąd Najwyższy nie nada mu dalszego biegu³⁰⁸.

Kodeks przewiduje także możliwość nienadania sprawie dalszego biegu w sytuacji, kiedy ustawa przewiduje możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW (art. 322 § 2). W przypadku, kiedy w proteście przeciwko wyborowi Prezydenta RP zarzucono popełnienie przestępstwa Sąd Najwyższy obligatoryjnie zawiadamia o tym fakcie Prokuratora Generalnego (art. 322 § 3).

Kolejny artykuł określa zasady procedowania przed Sądem Najwyższym. Właściwym składem dla rozpatrzenia protestu wyborczego jest skład trzech sędziów, rozpatrzenie sprawy przebiega w trybie nieprocesowym i kończy się wydaniem opinii w przedmiocie protestu. W opinii powinny być zawarte ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie ich potwierdzenia ocenę, czy to naruszenie miało wpływ na wynik wyborów. W postępowaniu mają możliwość uczestniczyć wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca, a także Prokurator Generalny. Opinia taka nie jest jednak wiążąca dla Sądu Najwyższego podejmującego uchwałę w trybie określonym w art. 324, dotyczącym stwierdzenia ważności wyborów.

Realizacja prawa do sądu poprzez możliwość oprotestowania przeprowadzonych wyborów realizuje się również na szczeblu samorządu terytorialnego. Protest wyborczy może zostać wniesiony w terminie 14 dni od dnia wyborów do właściwego sądu okręgowego. Podobnie jak przy wyborach parlamentarnych i prezydenckich, protest powinien zawierać w swej treści zarzuty oraz przedstawiać dowody je popierające. Termin 14 dni w tym przepisie jest terminem zawitym, nie podlegającym przywróceniu³⁰⁹. Wniesiony protest nie może zostać w toku postępowania uzupełniony o dowody nie wskazane na początku pod rygorem pozostawienia protestu bez dalszego biegu³¹⁰. Jednakże w toku postępowania sąd może dopuścić dowody niewskazane uprzednio przez strony.

Protest złożony wobec wyborów samorządowych podlega rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 30 dni od upływu terminu do wnoszenia protestów, w składzie 3 sędziów i przy udziale komisarza wyborczego oraz przewodniczących właściwych komisji wyborczych bądź ich zastępców. Nie nadaje się dalszego biegu sprawie wniesionej przez osobę do tego nieuprawnioną, bądź dotyczącej kwestii, co do której w kodeksie przewiduje się

304 Uchwała SN z 14.12.2011, III SW 173–174/11 (Dz. U. z 2011 r. Nr 286, poz. 1676); postanowienie SN z 5.12.1995 r., SW 247/95, OSNP 1996, nr 2 poz. 12.

305 B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 420.

306 Postanowienie SN z 20.09.2011 r., III SW 12/11, OSNP 2012, nr 11–12 poz. 152.

307 Uchwała SN z 23.10.1995 r. III SW 8/95, OSNP 1995, nr 24 poz. 304.

308 B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 570–571.

309 Postanowienie SA w Białymstoku z 2.02.1999 r. I Acz 16/99, OSA 1999, nr 3 poz. 13.

310 Postanowienie SO w Tarnowie z 13.01.2015 r. I Ns 161/14, LEX nr 1712729.

możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub właściwego organu wyborczego przed dniem głosowania.

Rozpoznając protesty wyborcze, sąd okręgowy rozstrzyga jednocześnie o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego. Natomiast, jeżeli okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wyniki wyborów, sąd orzeka o nieważności wyborów lub wyboru radnego. Jednocześnie sąd stwierdza wygaśnięcie mandatów i postanawia o przeprowadzeniu ponownych wyborów lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Na orzeczenia sądu okręgowego przysługuje zażalenie, które powinno zostać złożone do właściwego sądu apelacyjnego, który rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni. Od orzeczenia sądu apelacyjnego nie przysługuje już żaden środek prawny. Szczegółowe określenie terminów oraz ograniczenie postępowania do dwóch instancji ma na celu uzyskanie możliwie szybko prawomocnego wyjaśnienia kwestii podniesionych w proteście, tak aby wyniki wyborów można było wcielić w życie i nie paraliżować pracy wybieranych organów³¹¹. Warty zauważenia jest również fakt, że zażalenie nie przysługuje kandydatowi w wyborach samorządowych ani innym, niewymienionym w przepisie, podmiotom³¹².

W kwestii trybu procedowania przy protestach wyborczych dotyczących wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta Kodeks wyborczy odsyła do uregulowań właściwych dla wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 470).

Postępowanie wyborcze nie dotyczy jedynie rozpatrywania protestów wyborczych, ale również kwestii stwierdzania ważności przeprowadzonych wyborów poprzez instytucję sądowej weryfikacji ważności wyborów. Celem tej instytucji jest nie tylko potwierdzenie legalności składu organu przedstawicielskiego, ale również, gdy zostaną stwierdzone nieprawidłowości przy wyłanianiu jego składu, stworzenie możliwości poprawienia go w zakresie stwierdzonych naruszeń³¹³.

Rozpoczynając rozważania na ten temat warto przypomnieć, iż współcześnie na świecie funkcjonują trzy modele rozwiązań w przedmiocie określania organów właściwych do stwierdzania prawidłowości wyborów parlamentarnych. Rozwiązania tradycyjne, stosowane na przykład w USA, Włoszech, czy krajach Beneluksu, podkreślają zasadę autonomii parlamentu oddając mu właśnie prawo ostatecznej decyzji w zakresie ważności wyborów. Jednakże w części państw forsowano koncepcję, iż to nie parlament powinien być powołany

do rozstrzygnięcia sporów wyborczych, lecz kompetencja ta powinna przysługiwać sądom, które zapewniłyby niezależne i obiektywne rozpatrzenie sprawy³¹⁴. Takie stanowisko doprowadziło do wprowadzenia rozwiązań, według których parlamentom pozostawiono kompetencje w przedmiocie stwierdzania ważności wyborów, jednakże do właściwych sądów przekazano kwestię rozpatrywania protestów wyborczych. Rozwiązanie takie stosuje się na przykład w Niemczech, Austrii, czy Irlandii, obowiązywało ono również w Polsce okresu międzywojennego, a także w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 1946 roku³¹⁵. Trzeci model stanowi sądowa kontrola wyborów, która wykształciła się w Wielkiej Brytanii w oparciu o bardzo silne przekonanie, iż parlament nie może być sędzią we własnej sprawie³¹⁶.

W zależności od tego, jaki system weryfikacji wyborów został przyjęty, można wskazać pewne różnice pośród funkcji realizowanych przez wybrany tryb. Inna jest podstawa procedury parlamentarnej i jurysdykcyjnej, odmienne są również reguły, które rządzą ich funkcjonowaniem. Jednakże obie stwarzają wiele problemów dotyczących charakteru używanej procedury, podmiotów uprawnionych do zainicjowania kontroli oraz zastosowania określonych czynności kontrolnych³¹⁷. Podstawową i wspólną cechą obu wskazanych wyżej modeli jest dążenie do zagwarantowania składu organu przedstawicielskiego zgodnego z prawem oraz wolą wyborców wyrażoną w akcie głosowania. W przypadku systemu kontroli parlamentarnej można wskazać na dodatkową funkcję – polityczną. Realizowana jest poprzez procedurę weryfikacyjną polegającą na rozpatrywaniu na forum parlamentu skargi przeciwko wyborowi członka izby, reprezentującego określone ugrupowanie polityczne, co w sposób nieunikniony prowadzi do konfliktu pomiędzy partiami popierającymi złożony wniosek, a ugrupowaniami broniącymi ważności takiego wyboru. Model ten może więc stanowić kontynuację walki prowadzonej w toku kampanii wyborczej. Natomiast funkcje realizowane w ramach postępowania jurysdykcyjnego mogą być interpretowane zgoła odmiennie. Wyposażenie sądu w prawo badania ważności przeprowadzonych wyborów, z uwzględnieniem zasad niezależności i niezawisłości, pozwala na wygaszenie konfliktów natury politycznej – orzeczenie organu sądowego, jako niezaangażowanego w walkę polityczną, a także cieszącego się społecznym autorytetem, jest o wiele łatwiejsze do zaakceptowania dla ugrupowania, które w wyniku przeprowadzo-

311 Postanowienie SN z 10.06.1999 r. III ZP 11/99, OSNP 2001, nr 3 poz. 84.

312 Postanowienie SA w Krakowie z 24.07.2013 r. I Acz 1445/13, LEX nr 1372356.

313 A. Patrzalek, *Systemy weryfikacji wyborów parlamentarnych w Europie Zachodniej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CLXIX, Wrocław 1989, s. 4.

314 J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 290–291.

315 Dz. U. z 1946 r. Nr 48, poz. 274.

316 M. Mistygacz, *Protesty wyborcze...*, s. 140–141.

317 A. Patrzalek, *Systemy weryfikacji...*, s. 15.

nego postępowania traci mandat, niż decyzja podjęta przez izbę lub jej organy³¹⁸.

Bez względu jaka procedura została zastosowana do weryfikacji prawidłowości przeprowadzonych wyborów, przynosi ona określone skutki prawne. Działania weryfikacyjno-kontrolne mogą doprowadzić do potwierdzenia ogłoszonych wyników wyborów, mogą takie wybory unieważnić, a także, przy jednoczesnym stwierdzeniu ważności wyborów i pochodzących z nich mandatów, wyrazić negatywną opinię o określonych czynnościach czy zachowaniach organów uczestniczących w procedurze wyborczej. Potwierdzenie wyników wyborów przez odpowiedni organ posiada znaczenie deklaratoryjne, ale stanowi przecież uznanie legalności wyborów i składu wybranego organu – jest jednym z elementów konstrukcji legitymacji organu dla jego władzy oraz wykonywanych kompetencji³¹⁹.

Przepisy dotyczące kwestii wyborczych obowiązujące w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie przewidywały przez dłuższy okres (do połowy lat 80.) możliwości zgłaszania protestów wyborczych do Sądu Najwyższego. Do momentu uchwalenia ordynacji w roku 1985 Sejm był wyłącznym organem uprawnionym do stwierdzania ważności wyborów posłów – wpisywało się to w zasadę prymatu Sejmu nad innymi organami państwowymi. W tym okresie okoliczność czy wybory przebiegły prawidłowo czy też nie miała jednak większego znaczenia ze względu na ich polityczną fikcyjność – żadne z dziesięciu wyborów parlamentarnych zorganizowanych w Polsce w latach 1947–1985 nie były ani wolne ani uczciwe. W istocie były to plebiscyty poparcia dla partii rządzącej, a ich wyniki i tak fałszowano, zarówno co do frekwencji, jak i liczby oddanych głosów na kandydatów³²⁰. Wspomniana ustawa z 1985 roku dopuściła możliwość wnoszenia protestów do Sądu Najwyższego, ale jedynie w odniesieniu do tych czynności wyborczych, których dokonano po zarejestrowaniu list kandydatów – sama procedura zgłaszania kandydatów, zebrania przedwyborczych oraz powoływania organów wyborczych została wyjęta spod kontroli społecznej³²¹.

Uznanie Sądu Najwyższego jedynie za organ władny do przedkładania opinii Sejmowi lub Senatowi (od jego przywrócenia w 1989 r.) w przedmiocie oprotestowanych wyborów było kontynuowane na

gruncie ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu PRL z 1989 roku³²², jak również w ordynacji sejmowej i senackiej z 1991 roku³²³. Zmieniło się to dopiero po uchwaleniu tzw. Małej Konstytucji w 1992 roku³²⁴, w która to stwierdzała, iż o ważności wyborów do Sejmu i Senatu, jak również wyboru posłów i senatorów, wobec których zgłoszono protest, rozstrzygał Sąd Najwyższy. Nieco odmiennie wyglądała kwestia stwierdzenia ważności wyboru prezydenta – organem do tego powołanym było, do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP, Zgromadzenie Narodowe³²⁵.

Rozwiązanie oddające pełną kontrolę ważności wyborów sądom zostało przeniesione do nowo uchwalonej Konstytucji z 1997 roku. Obecnie kwestię ważności wyborów parlamentarnych oraz możliwości złożenia protestu wyborczego reguluje artykuł 101 Konstytucji:

1. *Ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.*
2. *Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.*

Powierzenie kontroli ważności wyborów Sądowi Najwyższemu zapobiega nadmiernemu upolitycznieniu debaty weryfikacyjnej, a także wyklucza możliwość niedopuszczania przez partie mające większość w parlamencie do uznania wyboru swojego członka za nieważny. Stanowi również realizację jednej z podstawowych zasad prawa *nemo iudex in causa sua*. Konstytucja stanowi, iż Sąd Najwyższy „stwierdza” ważność wyborów – nie pozostawia więc Sądowi prawa wyboru, musi on działać z urzędu i nakłada obowiązek sprawdzenia ważności wyborów, nawet gdy nie zostały wniesione żadne protesty. W przypadku, gdy to jednak nastąpiło, SN działa na wniosek protestujących i powinien te protesty rozpatrzyć³²⁶.

Ustęp 2 omawianego artykułu pozostawia szczegółową regulację postępowania weryfikacyjnego w gestii ustaw, czyli Kodeksowi wyborczemu. Nie została przypisana postępowaniu weryfikacyjnemu moc zawieszająca – wskazuje to na istnienie domniemania na rzecz ważności wyborów. W przypadku, gdy SN stwierdzi, iż wybory zostały przeprowadzone w sposób naruszający normy je regulujące, mają

318 Ł. Buczkowski, *Stwierdzanie ważności...*, s. 36–37.

319 A. Patrzalek, *Systemy weryfikacji...*, s. 22–23.

320 A. Rzepliński, *Niewolne wybory parlamentarne. Doświadczenie polskie 1947–1989*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, Warszawa 2012, s. 303–338.

321 J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, s. 291.

322 Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji na lata 1989–1993 (Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 102), ordynacja wyborcza do Senatu PRL (Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 103).

323 J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, s. 292.

324 Ustawa konstytucyjna z dnia 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

325 J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, s. 299.

326 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 600.

zastosowanie odpowiednie przepisy dotyczące zasad funkcjonowania Sejmu po podjęciu uchwały o samorozwiązaniu lub skróceniu kadencji przez Prezydenta³²⁷.

Rozstrzygnięcie o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest przypisano Sądowi Najwyższemu w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Podejmując uchwałę, Izba opiera się na sprawozdaniu z wyborów przedstawionym przez PKW oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów. Taka kontrola obejmuje wszystkie etapy postępowania wyborczego, a więc samo głosowanie, jak i ustalenie jego wyników oraz ustalenie wyników wyborów. Podjęcie takiej uchwały nie może nastąpić później niż po upływie 90 dni po dniu wyborów³²⁸, odbywa się to na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW. Na tym etapie postępowania uczestnictwo strony skarżącej jest niedopuszczalne³²⁹. W przypadku stwierdzenia nieważności wyborów lub wyboru posła, SN stwierdza wygaśnięcie mandatów w zakresie unieważnienia oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Uchwałę taką przedstawia się niezwłocznie Prezydentowi RP oraz Marszałkowi Sejmu, a także przesyła do PKW, podlega ona również ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Wygaśnięcie mandatów, jeżeli dotyczy, następuje w dniu ogłoszenia uchwały SN. Problematycznym i dyskusyjnym zagadnieniem jest okoliczność stwierdzenia nieważności całych wyborów do Sejmu lub Senatu, szczególnie w kontekście podejmowanych przez Izby działań w okresie 90 dni przewidzianym na podjęcie uchwały przez SN. Może zaistnieć okoliczność, że nowy parlament podejmie działania legislacyjne nie będąc (jak później stwierdzi to SN) do tego legitymizowanym, nie stanowiąc rzeczywistej reprezentacji suwerena, jakim jest naród³³⁰. Brak uregulowania tej kwestii stanowi istotną lukę w prawie i być może należałoby rozważyć zmianę takiego stanu prawnego³³¹.

327 Ibidem, s. 601.

328 Dyskusyjny jest charakter tego terminu – część doktryny opowiada się za jego instrukcyjnością (np. Ł. Buczkowski, *Stwierdzanie...*, s. 230–231), zaś np. Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie odrzuca ten pogląd i opowiada się za jego prekluzyjnym charakterem (uchwała z 16.06.1993 r., W 04/93, Dz. U. z 1993 r. Nr 50, poz. 234).

329 Postanowienie SN z 4.04.2012 r., I CO 8/12, LEX nr 1163894.

330 B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 426.

331 Chociaż np. A. Żukowski twierdzi, że w przypadku unieważnienia wyborów parlament nie może dalej funkcjonować, ale decyzje, które zostały przyjęte przed uchwałą SN powinny zachować moc prawną (A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 164).

W przypadku zaś, gdy Sąd Najwyższy rozstrzygnie o nieważności wyboru posła lub senatora i stwierdzi wygaśnięcie mandatu, uchwała podlega publikacji w Dzienniku Ustaw, a wygaśnięcie następuje w tym samym dniu. Do tego czasu tak wybrany przedstawiciel sprawuje swój mandat w sposób ważny i skuteczny, działania Sejmu lub Senatu podjęte w czasie, gdy w ich składzie zasiadała osoba wybrana w sposób nieważny, nie mogą być poddawane w wątpliwość³³².

Uchwała Sądu Najwyższego w przedmiocie ważności wyborów nie podlega zaskarżeniu w drugiej instancji postępowania. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie podkreślał, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości sądów, czyli spraw rozpoznanych od początku do końca przez sądy. W postępowaniu o mieszanym charakterze, za jakie można uznać postępowanie w sprawie protestu wyborczego, jednoinstancyjna kontrola sądowa odpowiada standardom konstytucyjnym³³³.

Omawiana problematyka odnosi się również do wyborów do Senatu, a także Parlamentu Europejskiego, jednakże Kodeks wyborczy nie określa tych zagadnień osobno. Przepisy odsyłają do regulacji poświęconych protestom wyborczym oraz stwierdzaniu ważności wyborów zastosowanych w przypadku wyborów do Sejmu (odpowiednio art. 258 oraz 336 Kodeksu).

Kwestia ważności wyborów dotyczy również wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest ona jednakże uregulowana na szczeblu konstytucyjnym, artykuł 127 w ustępie 7 odsyła do ustawy:

7. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa.

Właściwą w tym przypadku ustawą jest Kodeks wyborczy. Rozstrzygnięcie o ważności wyborów podejmowane jest przez SN w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz po rozpoznaniu ewentualnych protestów. Takie rozstrzygnięcie zapada w formie uchwały nie później niż w 30 dniu od podania wyników wyborów do publicznej wiadomości na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i przewodniczącego PKW. Podjęta uchwała podlega niezwłocznemu przedstawieniu Marszałkowi Sejmu, a także przesłaniu PKW i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Stwierdzenie

332 Ibidem, s. 601–602.

333 Wyroki TK z 8.12.1998 r. K 41/97 (Dz. U. z 1998 r. Nr 158, poz. 1043), z 13.07.2004 r. P 20/2003 (Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1760), z 12.09.2006 r. SK 21/2005 (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1195).

ważności wyboru Prezydenta jest dokonywane przez SN z urzędu. W przypadku jednak gdy takowe pojawiły się, SN działa na wniosek protestujących. Kontrola obejmuje wszystkie etapy postępowania wyborczego, a więc nie tylko samo głosowanie, ale również ustalenie jego wyników oraz ustalenie wyników całych wyborów³³⁴. Teoretycznie możliwa jest sytuacja, w której Sąd Najwyższy nie podjąłby w terminie uchwały stwierdzającej ważność wyboru Prezydenta, wówczas zaistniałaby konieczność zarządzenia nowych wyborów prezydenckich³³⁵. Również po podjęciu przez SN uchwały stwierdzającej nieważność wyboru Prezydenta RP przeprowadza się nowe wybory na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie.

Rozpoznając protesty wyborcze dotyczące wyborów samorządowych, sąd okręgowy rozstrzyga jednocześnie o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego. W przypadku stwierdzenia nieważności wyborów lub wyboru konkretnego kandydata przeprowadza się ponowne wybory. Za ponowne wybory odpowiedzialne są te same komisje wyborcze co przy pierwszych wyborach na podstawie zaktualizowanego spisu wyborców. Nowe komisje powołuje się, gdy przyczyną stwierdzenia nieważności wyborów lub wyboru radnego było naruszenie przez komisje wyborcze przepisów dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów albo nieprawidłowości w spisie wyborców. Jednakże, w przypadku gdy nowe wybory miałyby zostać przeprowadzone w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji, nie przeprowadza się ich.

Podobnie jak w kwestii protestów wyborczych, przy zagadnieniu procedowania odnośnie stwierdzenia ważności wyborów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta Kodeks wyborczy odsyła do uregulowań właściwych dla wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 470).

Na koniec warto podkreślić, że polskie prawo wyborcze przewiduje możliwość zaangażowania sądów w proces wyborczy na wielu jego etapach, począwszy od rejestracji wyborców, poprzez kampanię wyborczą, a skończywszy na weryfikacji ważności wyborów właśnie. Całość stanowi gwarancję demokratycznego procesu wyborczego oraz realizuje prawo do sądu w ramach procedury wyborczej. Katalog spraw mających związek z wyborami i mogących być przedmiotem postępowania sądowego jest niezwykle szeroki, nie wszystkie jednak możliwości są powszechnie dostępne – część z nich jest otwartych jedynie podmiotom ściśle zaangażowanym w procedury wyborcze (komitety wyborcze bądź ich pełnomocnicy).

Kodeks nie zawiera w swej materii wyodrębnionej części, która jednolicie regulowałaby warunki oraz tryb wnoszenia odwołań i skarg

dotyczących decyzji komisji wyborczych i komisarzy wyborczych, a także rozstrzygnięć innych organów władzy publicznej w sprawach wyborczych. Od decyzji wydanych w ramach postępowania wyborczego przez organy nie będące sądami w kwestiach incydentalnych, bardzo często ustawodawca nie przewidział żadnego środka prawnego pozwalającego na odwołanie się w przedmiotowej kwestii do wyższej instancji. Podnoszone są argumenty, iż rozwiązania przyjęte obecnie sprzyjają szybkiemu rozpatrywaniu spraw wyborczych, co jest niezbędne do sprawnego i skutecznego przeprowadzenia wyborów³³⁶. Zagadnienie to jest jednak inaczej postrzegane przez organy instytucji międzynarodowych, takie jak Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W swoich raportach dotyczących obserwowanych wyborów Biuro podnosi, że takie rozwiązania naruszają podstawowe prawa polityczne obywateli, co stoi w sprzeczności z dokumentami prawa międzynarodowego (między innymi Dokumentem Kopenhaskim czy Dokumentem Moskiewskim). Wobec polskiego ustawodawcy sformułowano postulaty zmiany przepisów w celu umożliwienia zbadania niektórych spraw przed dniem wyborów oraz wprowadzenia możliwości odwołań od decyzji podjętych na szczeblach niesądowych³³⁷. Postulaty te nie zostały jednak do dnia dzisiejszego wcielone w życie.

Bibliografia

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112).

Opracowania

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.

³³⁴ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 574.

³³⁵ Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności ...*, s. 252.

³³⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z 5.10.2011 r. VII SA/WA 2159/11, LEX nr 950288.

³³⁷ Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODHIR dot. wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 9 października 2011 roku, Warszawa 2012, s. 22.

- Buczkowski Ł., *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Przemysł-Rzeszów 2010.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*. Tom I, Warszawa 2012.
- Materska-Sosnowska A., Słomka T. (red.), *Polskie wybory 1991–2011*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.
- Patrzalek A., *Systemy weryfikacji wyborów parlamentarnych w Europie Zachodniej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CLXIX, Wrocław 1989.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015.
- Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODHIR dot. wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 9 października 2011 roku, Warszawa 2012.
- Rymarz F. (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.



FOTOGALERIA

Obchody 25-lecia demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce objął swoim patronatem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda



Fot. 1

Fot. 2



Zaproszonych gości, wśród których honorowe miejsca zajęli byli i obecni członkowie Państwowej Komisji Wyborczej, powitał Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński.

Wiceprzewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
Wiesław Koziół zaprezentował zwycięzców
Konkursu na pracę studencką
o tematyce wyborczej.



Fot. 3

Fot. 4



Nagrody zwycięzcom
wręczyli Prezydent Andrzej
Duda i Przewodniczący
Wojciech Hermeliński.

Następnie do zgromadzonych przemówił Prezydent Andrzej Duda.



Fot. 5

Fot. 6



Nad całością czuwali gospodarze uroczystości – Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński, Szef Krajowego Biura Wyborczego Beata Tokaj i Dyrektor Zamku Królewskiego Przemysław Mrozowski

Swoje wspomnienia i refleksje na temat prawa wyborczego wygłosili byli Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej:

Prof. Andrzej Zoll



Fot. 7

Prof. Wojciech Łączkowski



Fot. 8

Sędzia Ferdynand Rymarz



Fot. 9

Dr Stefan J. Jaworski



Fot. 10

Na zakończenie swoje wystąpienia wygłosili zaproszeni goście:

Prof. Andrzej Garlicki



Fot. 11

Prof. Marek Chmaj



Fot. 12

Dr Anna Rakowska-Trela



Fot. 13

Konferencji towarzyszyła
– zorganizowana przez
Państwową Komisję Wyborczą
i Krajowe Biuro Wyborcze –
okolicznościowa wystawa



Fot. 14



Fot. 15



Fot. 16

W Konferencji uczestniczył – gorąco witany przez zgromadzonych – były Szef Krajowego Biura Wyborczego – Kazimierz W. Czaplicki



Fot. 17



Fot. 18

Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze wydały okolicznościową publikację, której pierwsza część była wręczana gościom Konferencji i cieszyła się ich bardzo dużym zainteresowaniem.



Fot. 19



Fot. 20



Fot. 21



Fot. 22



Fot. 23

Uroczystość była okazją do spotkania, wspomnień i wymiany doświadczeń.



Fot. 24



Fot. 26



Fot. 25



Fot. 27



Fot. 28



Fot. 29



Fot. 30



Fot. 31



Fot. 32



Fot. 33

Najlichnieszą grupę wśród gości Konferencji stanowili komisarze wyborczy oraz pracownicy Krajowego Biura Wyborczego, którzy stopniowo zapełniali salę...



Fot. 34



Fot. 35

Fot. 36





Fot. 37



Fot. 38



Fot. 39



Fot. 40





Fot. 41



Fot. 42



Fot. 43



Fot. 44



Fot. 45



Fot. 46



Fot. 47



Fot. 48



Fot. 49



Fot. 50



Fot. 51



Fot. 52



Fot. 53



Fot. 54



Uroczystość uświetnili autorskim koncertem soliści operowi: Katarzyna Hołysz, Tomasz Rak i Paweł Skałuba. Artystom akompaniowała na fortepianie pani Jarina Rak.

Fot. 55

