



Warszawa, dnia 19 grudnia 2022 r.

**PAŃSTWOWA  
KOMISJA WYBORCZA**

ZPOW.600.3.2022

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na pismo z dnia 29 listopada 2022 r., wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 263 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418) partia polityczna, która wchodzi w skład koalicji wyborczej utworzonej w celu wspólnego zgłaszania kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów albo tylko w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na senatorów (tworząc koalicyjny komitet wyborczy z inną partią lub partiami w trybie art. 87 Kodeksu wyborczego), nie może zgłaszać kandydatów na senatorów samodzielnie (tworząc komitet wyborczy partii politycznej w trybie art. 86 Kodeksu wyborczego).

Analogicznie, partia polityczna wchodząca w skład koalicji wyborczej utworzonej w celu wspólnego zgłaszania kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów lub tylko w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na posłów (tworząc koalicyjny komitet wyborczy z inną partią lub partiami w trybie art. 87 Kodeksu wyborczego), nie może zgłaszać kandydatów na posłów samodzielnie.

Jednocześnie partia polityczna która wchodzi w skład koalicji wyborczej utworzonej wyłącznie w celu wspólnego zgłaszania kandydatów na senatorów (tworząc koalicyjny komitet wyborczy z inną partią lub partiami w trybie art. 87 Kodeksu wyborczego), może samodzielnie zgłaszać kandydatów na posłów (tworząc komitet wyborczy partii politycznej w trybie art. 86 Kodeksu wyborczego).

Analogicznie, partia polityczna która wchodzi w skład koalicji wyborczej utworzonej wyłącznie w celu wspólnego zgłaszania kandydatów na posłów (tworząc koalicyjny komitet wyborczy z inną partią lub partiami w trybie art. 87 Kodeksu wyborczego), może samodzielnie zgłaszać kandydatów na senatorów (tworząc komitet wyborczy partii politycznej w trybie art. 86 Kodeksu wyborczego).

Takie stanowisko wyrażane jest od wielu lat m.in. w informacjach Państwowej Komisji Wyborczej, dotyczących zasad tworzenia komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wydawanych przed każdymi wyborami (por. Informacja z dnia 5 sierpnia 2019 r. o tworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. znak ZPOW-600-18/19). Wszystkie informacje dotyczące zasad tworzenia komitetów wyborczych dostępne są na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia również, że zgodnie z art. 87 § 1 zdanie drugie Kodeksu wyborczego partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej. Przepis ten wyklucza zatem możliwość wejścia jednej partii politycznej w skład więcej niż jednej koalicji wyborczej w danych wyborach. W związku z tym partia polityczna nie może np. wchodzić w skład koalicji wyborczej utworzonej dla zgłoszenia list kandydatów na posłów (tworząc koalicyjny komitet wyborczy z inną partią lub partiami w trybie art. 87 Kodeksu wyborczego) i jednocześnie w skład innej koalicji wyborczej utworzonej dla zgłoszenia kandydatów na senatorów tworząc koalicyjny komitet wyborczy z inną partią lub innymi partiami (albo tylko z niektórymi partiami), niż utworzyła koalicyjny komitet wyborczy w wyborach do Sejmu.

W opinii Państwowej Komisji Wyborczej regulację wynikającą z art. 87 § 1 zdanie drugie Kodeksu wyborczego należy bowiem odnosić do wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej traktowanych jako jedne wybory. Wynika to już z art. 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym ustawa ta określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten nie traktuje wyborów do Sejmu i do Senatu, jako odrębnych wyborów, tak jak ma to miejsce w przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), które również są zarządzane łącznie (art. 474 § 1

Kodeksu wyborczego), o czym mowa w art. 1 pkt 4 i 5 Kodeksu wyborczego. Ponadto podkreślenia wymaga brzmienie art. 84 § 2 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych oraz przez wyborców. W przepisie tym po raz kolejny ustawodawca potraktował wybory do Sejmu i do Senatu łącznie, gdyż w przeciwnym przypadku mowa byłaby o wyborach do Sejmu i wyborach do Senatu, tak jak ma to miejsce w § 4 tego artykułu, gdzie mowa jest o wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta.

Nie można też zgodzić się ze stwierdzeniem, że wybory do Sejmu i do Senatu „mają w pełni odrębny charakter”. Wręcz przeciwnie. Zdecydowana większość zasad i regulacji jest wspólna dla tych wyborów, za wyjątkiem tych kwestii, które zostały przez ustawodawcę wyraźnie odrębnie uregulowane w poszczególnych przepisach. Gdyby intencją ustawodawcy było przyjęcie, że art. 87 § 1 Kodeksu wyborczego należy odnosić odrębnie do wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu, wyraźnie wskazałby to w ustawie określając odrębne przepisy dla wyborów poszczególnych organów, tak jak uczynił to w innych kwestiach. Błędne jest także przyjęcie założenia, że jak wskazano w piśmie Pani Sekretarz „Podejmowanie jednak w tym samym czasie i miejscu określonych czynności, w tym zarządzenia wyborów i ich przeprowadzenia, nie może przesądzać ani o tożsamości tych czynności, ani tym bardziej o tożsamości wyborów, z którymi są one związane.” Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, że większość regulacji związanych z zarządzeniem i przeprowadzeniem wyborów do Sejmu i do Senatu jest wspólna, w tym m.in. zasady dotyczące tworzenia komitetów wyborczych, a różnice zostały wyraźnie wskazane w odrębnych przepisach.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej nietrafny jest podnoszony przez Panią Sekretarz argument, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej odrębnie, w dwóch osobnych jednostkach redakcyjnych reguluje w podstawowym zakresie zasady przeprowadzania wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu. Podobnie nie jest istotne dla omawianej sprawy, że w Kodeksie wyborczym wybory do Sejmu zostały określone w Dziale III, a wybory do Senatu w Dziale IV. Nie oznacza to bowiem, że są to odrębne wybory, lecz to, iż są to jedne wybory przeprowadzane do dwóch organów.

Przyjmując bowiem, że wybory do Sejmu i wybory do Senatu mają odrębny charakter, należałoby także uznać, że m.in. grupa wyborców mogłaby utworzyć komitet wyborczy wyborców w wyborach do Sejmu, a inna grupa wyborców mogłaby utworzyć komitet wyborczy wyborców o tej samej nazwie w wyborach do Senatu. W takiej sytuacji możliwe byłoby także utworzenie koalicyjnego komitetu wyborczego o takiej samej nazwie przez zupełnie albo częściowo inne podmioty w wyborach do Sejmu i w wyborach do Senatu. Jeżeli bowiem przyjąć, że art. 87 Kodeksu wyborczego należy odnosić odrębnie do wyborów do Sejmu i do wyborów do Senatu, to analogicznie konieczne byłoby uznanie, że m.in. art. 92 Kodeksu wyborczego, w tym w szczególności § 6 przewidujący, że nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego powinny odróżniać się wyraźnie od nazw i skrótów nazw innych komitetów wyborczych, również należy odnosić odrębnie do wyborów do Sejmu i do Senatu. Podobnie art. 93 § 3 Kodeksu wyborczego należałoby odnosić odrębnie do wyborów do Sejmu i do Senatu, co oznaczałoby, że dwa komitety wyborcze utworzone przez inne podmioty mogłyby używać takich samych wzorców symboli graficznych. Poza tym art. 96 Kodeksu wyborczego należałoby interpretować w ten sposób, że jedna osoba mogłaby być pełnomocnikiem wyborczym zarówno w Komitecie utworzonym w wyborach do Sejmu, jak też w innym Komitecie utworzonym w wyborach do Senatu. Wszystkie wymienione wyżej przykładowe przepisy znajdują się bowiem w Dziale I Kodeksu wyborczego.

Dlatego też zupełnie nietrafny jest argument, że skoro art. 87 zamieszczony został w dziale I Kodeksu wyborczego „Przepisy wstępne”, to odnosi się odrębnie do wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu.

Za odrębne wybory przeprowadzane w tym samym terminie należy natomiast uznać wybory przeprowadzane w trybie art. 295 Kodeksu wyborczego, tj. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzane łącznie w razie zbiegu terminu tych. W takiej sytuacji rzeczywiście przepisy ogólne z Działu I Kodeksu wyborczego należy traktować odrębnie, tj. np. pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej mógłby np. być jednocześnie pełnomocnikiem wyborczym lub pełnomocnikiem finansowym innego komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście w tym przypadku nie można mówić o przepisach dotyczących koalicji wyborczej, gdyż w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej komitety wyborcze utworzone przez obywateli.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca także uwagę na przepisy obowiązującej przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie której przeprowadzono wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001, 2005 i 2007. Przede wszystkim należy wskazać, że zgodnie z art. 1 tej ustawy określała ona zasady i tryb zgłaszania kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów, przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, a także zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Przepis ten, podobnie jak obowiązujący art. 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, nie rozróżniał wyborów do Sejmu i do Senatu jako odrębnych wyborów. W ustawie tej znajdowały się analogiczne regulacje dotyczące możliwości utworzenia tylko jednej koalicji wyborczej w zarządzonych wyborach. Zgodnie bowiem z art. 97 ust. 1 obowiązującej wówczas Ordynacji wyborczej „Partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów na posłów lub wspólnego zgłaszania kandydatów na senatorów.” Jak wiadomo spójnik „lub” w logice prawniczej występuje jako „funktor alternatywy nierozłącznej”, co oznacza, że partie polityczne mogły tworzyć koalicje wyborcze dla zgłaszania kandydatów na posłów albo senatorów lub dla zgłaszania kandydatów na posłów i na senatorów. Natomiast zgodnie z art. 97 ust. 2 tej Ordynacji wyborczej „Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej.” Mimo tego, że ustawa dotyczyła wyłącznie wyborów do Sejmu i do Senatu, brzmienie tych przepisów było analogiczne do brzmienia dzisiejszego art. 87 § 1 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym „Partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów. Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej.” Podobnie art. 194 pkt 1 Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym „partia polityczna, która wchodzi w skład koalicji wyborczej utworzonej w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów albo tylko w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na senatorów, nie może zgłaszać kandydatów na senatorów samodzielnie”, jest swoistym odpowiednikiem art. 263 § 1 obowiązującego Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym „Partia polityczna, która wchodzi w skład koalicji wyborczej utworzonej w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów albo tylko w celu wspólnego zgłoszenia kandydatów na senatorów, nie może zgłaszać kandydatów na senatorów samodzielnie.”

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca również uwagę na stanowisko doktryny w sprawie przepisów Ordynacji wyborczej dotyczących koalicji wyborczych, jak wspomniano wyżej, analogicznych do obecnych. Stanisław Gebethner wskazywał bowiem, że „Inaczej jednak przedstawia się sytuacja z partią, która razem z inną partią lub partiami politycznymi powołała koalicyjny komitet wyborczy w celu wspólnego zgłaszania kandydatów – nawet w przypadku zastrzeżenia, że chodzi wyłącznie o zgłaszanie wspólnych list kandydatów na posłów. W takiej sytuacji partia ta nie może już uczestniczyć w koalicyjnym Komitecie Wyborczym powołanym w celu wspólnego zgłaszania kandydatów jedynie do Senatu. Byłoby to sprzeczne z art. 97 ust. 2 Ordynacji 2001, który stanowi, że partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji.” (zob. S. Gebethner, Wybory do Sejmu i do Senatu, Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001 r., s. 286).

W związku z tym, że powołane przepisy odnosiły do wyborów do Sejmu i do Senatu i są analogiczne do obowiązujących obecnie, nie sposób przyjąć, że w Kodeksie wyborczym te same regulacje, z uwagi na ich obecną systematykę (umieszczenie w Dziale I) należy interpretować inaczej, tj. uznać odrębność wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu i co za tym idzie możliwość utworzenia różnych koalicji wyborczych przez daną partię lub partie polityczne w tych wyborach

Jak z powyższego wynika, kwestia dotycząca braku możliwości utworzenia więcej niż jednej koalicji wyborczej w wyborach do Sejmu i do Senatu była rozstrzygana już wiele lat temu. Państwowa Komisja Wyborcza podtrzymuje zatem dotychczasowe stanowisko w tej sprawie i stwierdza, że obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują prawnej możliwości uczestniczenia przez partię polityczną w więcej niż jednej koalicji wyborczej utworzonej w związku z wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (jednej w wyborach do Sejmu i drugiej – innej w wyborach do Senatu).

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla przy tym, że nie kwestionuje konstytucyjnej normy wolności działania partii politycznych. Niemniej jednak Państwowa Komisja Wyborcza, jako stały i najwyższy organ wyborczy, zobowiązana jest do przeprowadzania wyborów na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Państwowa Komisja Wyborcza nie jest natomiast uprawniona do badania zgodności obowiązujących ustaw z Konstytucją.

Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej

Sylwester Marciniak