

„Studia Wyborcze”, tom 31, 2021

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2021/31/3>

**Krzysztof Januszkiewicz\***

 <https://orcid.org/0000-0002-1370-2023>

## **PRAWO PROTESTU PRZECIW WYBOROWI NA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ NA TLE USTAWODAWSTWA REPUBLIKI SŁOWACKIEJ I CZESKIEJ**

### **WSTĘP**

W niniejszej pracy, dotyczącej prawa protestu przeciw wyborowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) na tle ustawodawstwa Republiki Słowackiej i Republiki Czeskiej, zaprezentowano mechanizmy prawnej weryfikacji wyborów, jakie zapewnia system normatywny każdego z tych państw. W kształtowaniu się ustroju politycznego Polski, Słowacji i Czech dostrzec można pewne analogie. W 1989 roku w państwach tych doszło do transformacji ustrojowej. W związku z tym dokonano restytucji instytucji prezydenta, na początku był to organ wybierany przez parlament. Trzeba zarazem stwierdzić, że powszechna elekcja w wymienionych państwach ma niejednorodną tradycję. W Polsce zagwarantowano ją w nieobowiązującej już ustawie z dnia 27 sierpnia 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>1</sup>, na Słowacji dopiero od 1999 roku, a w Czechach Prezydent Republiki jest wybierany przez naród od 2013 roku [Chmielewski 2005: 20; Głajcar 2004: 139–140, 143]. W przypadku wskazanych państw można odnaleźć kolejne podobieństwo, jakim jest niewątpliwie model sprawowania władzy – chodzi tu o system par-

---

\* Mgr, administratywista, absolwent Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, [krzysiekjanuszkiewicz@wp.pl](mailto:krzysiekjanuszkiewicz@wp.pl)

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. 2010, nr 72, poz. 467, nr 201, poz. 1327, nr 212, poz. 1385 (dalej: ustawa o wyborze prezydenta).

lamentarno-gabinetowy, w którym pozycja prezydenta, odnośnie do kompetencji, jest słabsza niż w systemie semiprezydencckim w V Republice Francuskiej, ale np. w systemie parlamentarnym w II Republice Włoskiej uprawnienia prezydenta są podobne [Gdulewicz 1993: 6–11]. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać należy w procesach mających miejsce w okresie Jesieni Ludów. Wspomniany system polityczny stał się elementem ustrojowym Republiki Czeskiej, Słowackiej i w Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ zabezpiecza przed nadmiernym przerostem władz publicznych, który był charakterystyczny dla państw byłego tzw. bloku wschodniego [Głajcar 2005: 250–252].

Celem tego artykułu jest analiza instytucji protestu wyborczego na wybór Prezydenta RP przez pryzmat istnienia tego środka zaskarżenia w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej i odpowiedź na pytanie, czy prawo do protestu wyborczego, funkcjonujące obecnie w polskim systemie prawnym jest dysfunkcyjne?

## SYSTEMY PRAWNEJ WERYFIKACJI WYBORÓW

Istotą wolnych wyborów jest to, by końcowe rozstrzygnięcie odpowiadało woli wyborców, którzy w ten sposób decydują o losach społeczności lokalnej, regionalnej, państwowej, a obecnie także – w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego – również europejskiej. Postulat ten można też wywodzić z ustrojowej zasady zwierzchności narodu<sup>2</sup>, której tradycje sięgają przynajmniej czasów działania Marsyliusza z Padwy. Z tej reguły wynika, że to naród jest najważniejszym podmiotem decydującym o władzy w państwie, a na przykład dyktator czy wódz nie może być głównym źródłem władzy politycznej [Białas 2010: 154–155; Gulczyński 1998: 111].

Wychodząc z założenia, że podstawowym podmiotem w państwie jest suweren, od którego pochodzi władza, to należy dojść do wniosku, iż powinien on również sprawować nad nią pieczę. Metodą powierzenia prawa rządzenia państwem organom władzy politycznej jest dokonanie aktu wyborczego, który stanowi zarówno sposób poruczenia rządzenia, jak i jeden z elementów zorganizowanej kontroli społecznej [Boć 2010: 411–413]. Ponieważ wspomniana instytucja demokracji jest tak ważna, dlatego istnieje system ochrony prawnej przed nieprawidłowościami i zarazem jego kontroli ze strony społeczeństwa obywatelskiego – takim środkiem weryfikacyjnym jest prawo protestu wyborczego, które ma zastosowanie także do wyborów głowy państwa [Banaszak

---

<sup>2</sup> Art. 4 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483; Dz. U. 2001, nr 28, poz. 319; Dz. U. 2006, nr 200, poz. 1471; Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946).

2015: 272]. Protest wyborczy ma dwa znaczenia. Po pierwsze, jest to pismo procesowe skierowane do właściwego organu państwowego przez podmiot do tego legitymowany w celu zweryfikowania ważności wyboru organu władzy politycznej. Po drugie, oznacza formę kontroli nad wyborem powszechnym [Sokala 2010: 112].

Istnieje wiele różnych modeli systemów prawnej kontroli wyborów. Wynika to z odmiennych uwarunkowań kultury prawnej danego państwa. Weryfikacja wyboru to pewne konstytutywne orzeczenie o ich ważności (w tym również mandatów wyborczych). Organ kontrolujący ma kompetencję do sprawdzenia wyboru we wszystkich jego stadiach. Analizując rozwiązania przyjęte w różnych państwach można wskazać, iż postępowanie wstępne jest uruchamiane z urzędu lub poprzez złożenie skargi. Podstawową zasadą tych systemów jest domniemanie ważności wyboru. Oznacza to, iż elekcja jest ważna, dopóki nie zostanie orzeczona prawomocna (ostateczna) nieważność czynności wyborczych, która ma charakter *ex nunc* [Chmaj, Szydło 2015: 95].

Celem przeprowadzenia kontroli wyborczej jest zbadanie, czy wybór był legalny. System pieczy wyborczej realizuje także inne funkcje, jak kreacyjną (polegającą na wyłonieniu obsady personalnej danego organu wybieralnego), wyrażającą wolę wyborców (istnieje wyraźny związek logiczny między aktem wyborczym a jego wynikiem), legitymującą (upoważniającą przedstawiciela do występowania w imieniu i na rzecz danych wyborców), kontrolną (przedmiotem weryfikacji jest zarówno działalność podmiotów w granicach przepisów prawnych, jak i realizacja programu wyborczego) oraz integracyjną (wyrażającą się w utożsamianiu się wyborców z aksjologicznymi przesłankami aktu wyborczego) [Chmaj, Szydło 2015: 272].

Współczesne typy weryfikacji wyborów powstały na gruncie elekcji parlamentarnych. Obecnie jest ich pięć: parlamentarny, sądowy, komisaryczny, mieszany i wykonawczy (spotykany w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie organem kontrolującym jest gubernator) [Mistygacz 2011: 140–141]. Typ parlamentarny został zapoczątkowany na mocy *Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki* z 17 września 1787 roku (art. 1). Bardzo często był stosowany w wieku XIX i 1. połowie XX wieku. Obecnie występuje w Belgii oraz we Włoszech. Istnieją także rozwiązania polegające na parlamentarnej kontroli prewencyjnej, czyli określeniu zarzutów w zakresie nieprawidłowości wyborczych. Następnie cały materiał dowodowy postępowania przygotowawczego trafia do sądu albo do organów administrujących. Z kolei model judykacyjnej kontroli czynności wyborczych uchodzi za najbardziej powszechny. Podmiotami kontrolującymi zazwyczaj są: sądy konstytucyjne (takie uregulowanie po raz pierwszy wprowadzono na podstawie art. 141 *Konstytucji Republiki Austrii* z dnia 1.10.1920 r.), Sąd Najwyższy – jak np. w Polsce (na podstawie art. 129 *Konstytucji RP*), sądy powszechne oraz wyborcze (prototyp w Wielkiej Brytanii w 1868 r.). Kontrola

przez komisarza wyborczego oraz kontrola mieszana są ostatnimi instytucjonalnymi modelami weryfikacji wyborów. Organem kontrolującym w pierwszym z nich jest okręgowy lub państwowy komisarz wyborczy. Model mieszany – stosowany m.in. w Republice Federalnej Niemiec – polega na łączeniu wcześniej omawianych porządków kontrolnych (parlamentarnego, sądowego i komisarycznego) [Mistyga 2011: 141].

## PROTEST WYBORCZY W WYBORACH PREZYDENCKICH W POLSCE. PRAWO PROTESTU NA TLE PRZEPISÓW PRAWA WYBORCZEGO OD 1921 DO 1990 ROKU

Do czasu transformacji ustrojowej ustawodawca nie uregulował instytucji protestu wyborczego przeciw wyborowi prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w klasycznym rozumieniu, gdyż taka elekcja nie była powszechna ani w okresie przedwojennym, ani w latach 1947–1952 oraz 1989–1990. Istniały inne formy kontroli ważności wyboru, takie jak możliwość sprostowania protokołu parlamentarnego albo możliwość zaskarżenia wyborów do Sądu Najwyższego (SN) wyłącznie przez urzędników państwowych (parlamentarzyści, pracownik Państwowej Komisji Wyborczej albo tzw. wielkich elektorów), co powodowało, że skarga wyborcza miała charakter elitarny, który był charakterystyczny dla ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku<sup>3</sup>.

Przepisy art. 72–76a ustawy o wyborze prezydenta przewidywały możliwość oprotestowania wyboru głowy państwa. Było to pierwsze tego typu źródło prawa normujące protest wyborczy w RP. Wspomniany akt dwukrotnie nowelizowano: 30 kwietnia 1995 roku i 28 kwietnia 2000 roku. Na mocy pierwszej zmiany zlikwidowano parlamentarny typ kontroli wyboru (prowadzony przez Zgromadzenie Narodowe) na rzecz weryfikacji sądowej. Nowelizacja z 2000 roku wprowadziła możliwość wnoszenia protestu za pośrednictwem poczty. Wyborcy zamieszkujący za granicą mogli zaś złożyć stosowne pismo procesowe przez właściwego konsula, kapitana statku oraz równocześnie zobligowano wnioskodawcę do ustanowienia w RP pełnomocnika procesowego. Jeśli stronie przysługiwał inny środek odwoławczy na zaskarżone czynności wyborcze do innego organu, to wtedy nie można było złożyć skargi [Gebethner 2000: 143–414, 148].

Zakres przedmiotowy protestu obejmował możliwość zaskarżenia aktu wyborczego wtedy, kiedy naruszono przepisy omawianej ustawy albo dopuszczono się popełnienia czynu zabronionego przeciwko wyborom, jeżeli te delikty wyborcze miały wpływ na wynik wyborów. Wskazane działania były sankcjo-

---

<sup>3</sup> Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227.

nowane wyłącznie na podstawie administracyjnych przepisów karnych, które były swoiste na gruncie wspomnianej ustawy. Czyny te zostały stypizowane w art. 88a–88k ustawy o wyborze prezydenta. Wówczas obowiązująca ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>4</sup> przewidywała możliwość zaskarżenia całych wyborów parlamentarnych, a w wyborach na Prezydenta RP można było złożyć protest jedynie na osobę wybraną. Zgodnie z art. 72 ust. 2 i 3 ustawy o wyborze prezydenta legitymację czynną do wniesienia protestu otrzymali: wyborca, który najpóźniej w dniu wyborów był zarejestrowany w obwodowym spisie wyborców, podmiot zgłaszający kandydaturę prezydenta, np. komitet wyborczy, oraz komisje wyborcze [Mordwiłko 2000: 37].

Do konstytucyjnych elementów formalnych protestu należały: forma pisemna, trzydniowy termin na złożenie skargi od ogłoszenia wyników przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW), adresatem skargi był bezpośrednio Sąd Najwyższy albo pośrednio konsul (w przypadku kiedy wyborca zamieszkiwał za granicą) lub kapitana polskiego statku morskiego – wniesienie protestu do tych podmiotów niesądowych było równoznaczne z dostarczeniem pisma do SN. Ostatnim obligatoryjnym składnikiem tego środka zaskarżenia było określenie zarzutów, czyli wskazanie czynów karalnych i przypisanie ich sprawcy, a także wskazanie dowodów (art. 73 ustawy o wyborze prezydenta).

Kolejne artykuły (74–76 ustawy o wyborze prezydenta) określały procedurę przed Sądem Najwyższym, która składała się z postępowania nieprocesowego i procesowego. W pierwszym przypadku skład sędziowski SN liczył trzech sędziów, a formą rozstrzygnięcia było postanowienie, w którym stwierdzano istnienie zarzutów albo ich brak. Postępowanie procesowe odbywało się przed całą Izbą Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych SN. Ostatnim etapem było załatwienie sprawy przez wydanie uchwały, która była oparta na dokumencie urzędowym – sprawozdaniu PKW z wyboru. Zakończenie procesu rozpatrywania skargi przez SN opatrzone 30-dniowym terminem prekluzyjnym od dnia ogłoszenia wyników wyboru publiczne przez przewodniczącego PKW i Prokuratora Generalnego (PG). Rola PG polegała na tym, że jako organ stojący na straży praworządności, niejako swoją osobą czuwał nad legalnością przeprowadzonego wyboru. Uchybienie wskazanego terminu powodowało konieczność przeprowadzenia nowych wyborów, podobnie jak w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta. Ważną okolicznością była sytuacja, w której skarżący zarzucił w skardze przestępstwo wyborcze. Wówczas SN był zobowiązany do zawiadomienia o tym fakcie PG. Wydanie orzeczenia stwierdzającego nieważność wyboru rodziło skutek w postaci wznowienia wyborów. Uczestnikami postępowania byli Pro-

---

<sup>4</sup> T.j. Dz. U. 2007, nr 190, poz. 1360; Dz. U. 2008, nr 171, poz. 1056; Dz. U. 2009, nr 119, poz. 999; Dz. U. 2010, nr 212, poz. 1385; Dz. U. 2011, nr 34, poz. 172; nr 94, poz. 550.

kurator Generalny wnoszący protest, właściwa komisja wyborcza i delegowany z PKW. Postępowanie podlegało umorzeniu z powodu zaistnienia przesłanek niedopuszczalności skargi z przyczyn podmiotowych (osoba nielegitymowana wniosła skargę) lub przedmiotowych (uchybiono terminowi, brak zarzutu, danych osobowych skarżącego, a także wtedy, kiedy przysługiwał inny środek odwoławczy – sądowy albo administracyjny).

W rozdziale 12a ustawy o wyborze prezydenta zostały stypizowane czyny zabronione (art. 88a–88ja). Artykuł 88a ustawy stanowił, iż zakazane było zbieranie podpisów popierających kandydaturę na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przy zastosowaniu groźby, podstępów lub stosowania metod wpływających, które są niedopuszczalne, jak np. oferowanie korzyści majątkowych w zamian za oddanie poparcia. Ustawodawca określił miejsca wyłączone z takiej agitacji wyborczej, jak wojskowe jednostki organizacyjne i cywilne struktury oddziałowe podległe odpowiednio ministrowi obrony narodowej i ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Kto łamał powyższe zakazy, podlegał karze grzywny od jednego tysiąca do 10 tysięcy zł. W art. 88e ustawodawca stypizował zakaz podawania lub dostawy w czasie kampanii wyborczej na rzecz kandydata na prezydenta RP, napojów alkoholowych, jeżeli nie pobiera się za to środków pieniężnych lub sprzedaje po cenach netto nie wyższych od wartości wytwórczej lub nabywczej. Jedyną karą była grzywna. W art. 88ea ustawy sankcji grzywny podlegał ten, kto w okresie kampanii wyborczej kandydata na prezydenta RP nie umieszczał w materiałach wyborczych, od kogo pochodzą.

Ważną kwestią w zakresie trwałości sytuacji prawnej było określenie charakteru normatywnego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, które miało walor prawomocności i było niezaskarżalne [Gołyński 1995: 34–36]. Skutkiem podjęcia uchwały stwierdzającej nieważność było zarządzenie przez Marszałka Sejmu nowych wyborów. Postanowienie to publikowane było w Dzienniku Ustaw RP w ciągu pięciu dni od ogłoszenia wyroku SN (art. 76a ust. 2 ustawy o wyborze prezydenta). Termin ten jednak budził poważne wątpliwości co do możliwości jego dochowania [Gebethner 2000: 148–150].

Według policyjnych statystyk między rokiem 2000 a 2009 wykryto 658 przestępstw przeciwko wyborom i referendum, w tym 68,1% dotyczyły czynów zabronionych z art. 248 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku *Kodeks karny* (dalej: k.k.)<sup>5</sup>. Zdaniem S. Gebethnera negatywnie należało ocenić możliwość zaskarżenia wyborów dopiero po zakończeniu II tury wyborów, ponieważ jeśli doszłoby do jakichś nieprawidłowości podczas I tury, to nie dość, że nie można było takiej sytuacji zaskarżyć, ale też całe późniejsze postępowanie było wadliwe [Gebethner 2000: 137].

---

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. 2020 poz. 1444, 1517.

Tabela 1. Liczba protestów wyborczych w poszczególnych wyborach prezydenckich

Rok	Liczba protestów	Pozostawienie protestów bez dalszego biegu
1995	59 238	55 238
2000	95	95
2005	51	51
2010	378	245

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19.11.1995 r. (sygn. akt III SW 1102/95); uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6.12.2000 r. (sygn. akt III SW 87/00); uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23.11.2005 r. (sygn. akt III SW 195/05); uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3.08.2010 r. (sygn. akt III SW 370/10).

Ustawa o wyborze prezydenta z 1990 roku obowiązywała przez okres obejmujący cztery kolejne wybory Prezydenta RP. Statystykę wyborczą za lata 1995–2010 przedstawiono w tabeli 1. Podstawami pozostawienia protestów bez dalszego biegu w tym okresie były: niezasadność zarzutów, takich jak bezpodstawne skreślenie wyborców ze spisu wyborców, agitacja naruszająca tzw. ciszę wyborczą czy pozbawienie czynnego prawa wyborcy zamieszkałego za granicą w czasie II tury, głosowanie poza lokalem wyborczym. Protesty podlegały odrzuceniu z przyczyny braku zarzutów lub dowodów.

## PRAWO DO PROTESTU PRZECIWI WYBOROWI NA PREZYDENTA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ŚWIETLE USTAWY *KODEKS WYBORCZY*

Instytucja protestu wyborczego odnośnie do elekcji na urząd Prezydenta RP ma umocowanie w art. 129 Konstytucji RP. Podstawowymi zasadami, które zostały w niej wskazane, są: powszechne prawo do protestu, obligatoryjność sądowej weryfikacji toku wyborczego (zbadanie okoliczności, które bezpośrednio wpływają na proces wyborczy), domniemanie ważności wyboru oraz przeprowadzenie nowych wyborów w przypadku stwierdzenia nieważności wyboru na zasadach, jak w przypadku opróżnienia instytucji prezydenta [Buczowski 2011: 208–210].



Do sierpnia 2011 roku obowiązywały trzy ustawy dotyczące wyborów do parlamentu, prezydenckich oraz do niektórych organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Te regulacje ulegały częstym zmianom, co powodowało brak ich czytelności i spójności w systemie prawa. W połowie 2008 roku został zgłoszony projekt poselski dotyczący skodyfikowania reżimu prawa wyborczego. Po dwóch latach i pięciu miesiącach została przyjęta ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy* (dalej: k.w.)<sup>7</sup>. Niniejszy akt normatywny zmienił szereg przepisów, a nawet instytucji prawnych, np. czas przeprowadzania wyborów, parytet dla każdej płci na listach wyborczych do parlamentu (35%), czy obowiązek organizacji debaty przez Telewizję Polską S.A. Wskazana nowelizacja z 2011 roku miała na celu polepszenie przepisów pod kątem technicznym.

W związku z pandemią, doszło do kolejnych zmian procesu wyborczego polegających m.in. na wdrożeniu mieszanego sposobu głosowania – bezpośredniego albo korespondencyjnego, czyli w przypadku zgłoszenia takiej woli nie tylko przez wyborcę osobę niepełnosprawną w stopniu znacznym lub umiarkowanym, jak dotychczas (art. 53a §1 k.w.). Możliwość oddania głosu korespondencyjnie dotyczyła również wyborcy, który był na kwarantannie<sup>8</sup> lub izolacji<sup>9</sup>, a także wyborcy, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 60 lat<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16.07.1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (t.j. Dz. U. 2010, nr 176, poz. 1190); ustawa z dnia 12.04.2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. Dz. U. 2007, nr 190, poz. 1360; Dz. U. 2008, nr 171, poz. 1056; Dz. U. 2009, nr 119, poz. 999; Dz. U. 2010, nr 212, poz. 1385; Dz. U. 2011, nr 34, poz. 172; nr 94, poz. 550); ustawa z dnia 23.01.2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219; Dz. U. 2006, nr 218, poz. 1592; Dz. U. 2007, nr 25, poz. 162; nr 112, poz. 766; Dz. U. 2009, nr 119, poz. 999; nr 202, poz. 1547; Dz. U. 2010, nr 212, poz. 1385).

<sup>7</sup> T.j. Dz. U. 2020 poz. 1319.

<sup>8</sup> Jak wynika z art. 2 pkt 12 ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1845, 2112, 2401; Dz. U. 2021 poz. 159, 180), dalej: ustawa o chorobach zakaźnych, przez termin „kwarantanna” rozumie się odosobnienie osoby zdrowej, która była w „grupie ryzyka” w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych.

<sup>9</sup> Izolacja, według art. 2 pkt 11 ustawy o chorobach zakaźnych, oznacza odseparowanie osoby (osób) chorych na chorobę zakaźną lub podejrzanych o chorobę zakaźną, w celu przeniesienia zarazka na innych.

<sup>10</sup> Art. 40 ustawy z dnia 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 568).



Natomiast, mimo wskazanych zmian w k.w., konstrukcja prawna protestu wyborczego nie zmieniła się. Jeśli chodzi o systematykę, ustawodawca umieścił tę instytucję w dziale V *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej*, rozdziału 5 *Ustalanie wyników głosowania i wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Ważność wyborów* (art. 321–325 k.w.).

Na podstawie art. 82 § 1 k.w. w zw. z art. 321 § 1 k.w. możliwe jest złożenie protestu na wynik wyboru Prezydenta RP w przypadku: popełnienia przestępstw przeciwko wyborom określonych od art. 248 k.k. do art. 251 k.k. mających wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, lub naruszenia przepisów k.w. odnoszących się do głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Przepis art. 321 § 3 k.w. nakłada ciężar dowodowy na skarżącego.

Istotne zaznaczenie dla stwierdzenia wady materialnoprawnej wyborów ma to, iż między czynami karalnymi a wynikiem wyborów lub głosowania musi zaistnieć pewien związek przyczynowo-skutkowy. Delikt karny lub wyborczy musi mieć zatem pewien wpływ na procedurę wyborczą. Tylko wtedy SN może uznać wybór za nieważny<sup>11</sup>.

Obowiązująca obecnie ustawa karna wyróżnia następujące typy czynów zabronionych: przestępstwa przeciwko dokumentacji wyborczej, utrudnianie w realizacji prawa wyborczego, nielegalne oddziaływanie na głosowanie i złamanie tajności wyborów. Przedmiotem ochrony jest zabezpieczenie prawa wyborczego. Przestępstwa z art. 248 k.k. mają charakter powszechny. Należą do nich takie czyny jak: nieuwzględnienie osób uprawnionych do głosowania lub kandydatów na danej liście, podstęp dla nielegalnego sporządzenia list wyborczych lub innych dokumentów (protokoły wyborcze). Szczególnym przedmiotem ochrony jest zabezpieczenie dokumentu wyborczego, w którego skład wchodzi: stały rejestr wyborców, protokoły głosowania czy listy poparcia. To przestępstwo może być popełnione wyłącznie umyślnie. Sankcją jest kara pozbawienia wolności do lat 3.

Kolejne czyny zabronione polegają na przeszkadzaniu w korzystaniu z biernego lub czynnego prawa wyborczego za pomocą przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu (art. 249 k.k.). Przy czym za przemoc jest uznawany wpływ środkami fizycznymi na człowieka pośrednio przez przedmiot, który uniemożliwi opór lub jego przełamanie. Natomiast groźba bezprawna to zapowiedź wzbudzająca uzasadnioną obawę naruszenia dobra drugiego człowieka), podstęp zaś należy rozumieć jako świadome wprowadzenie w błąd w celu wymuszenia określonego zachowania przez sprawcę.

---

<sup>11</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16.06.2015 r. (sygn. akt III SW 59/15).

W myśl art. 250 k.k. naruszenie swobody głosowania będzie miało miejsce, kiedy przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności wywiera się wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania. Sankcją jest w tym przypadku kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Szczegółowym przedmiotem ochrony jest wolność w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego. Jest to przestępstwo umyślne, które może być popełnione wyłącznie z zamiarem bezpośrednim.

Fakt zaistnienia przestępstwa wyborczego rodzi skutek zawiadomienia Prokuratora Generalnego przez Sąd Najwyższy, co powoduje wszczęcie postępowania karnego. Ustalenia dokonane przez SN w postępowaniu o stwierdzenie ważności wyborów są wiążące dla sądu karnego, ponieważ moc rozstrzygnięcia SN ma charakter konstytutywny [Pieniążek 2010: 103–104, 106].

Ustawodawca w art. 82 § 4 i 5 k.w. formułuje katalog podmiotów legitymowanych do złożenia skargi wyborczej na wybór Prezydenta RP. Są nimi: wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania byli ujęci we właściwym spisie wyborczym, przewodniczący właściwej komisji i pełnomocnik wyborczy. Kolejnym ograniczeniem w dopuszczalności rozpatrzenia tej sprawy wyborczej jest prekluzyjny termin, a wynosi on 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez PKW (art. 321 § 1 k.w.).

Art. 321 § 1 i 2 k.w. przewiduje dychotomiczny tryb wniesienia takiego pisma procesowego – albo bezpośrednio do SN, w przypadku zamieszkania strony w Polsce, bądź za pośrednictwem właściwego konsula lub kapitana statku, kiedy osoba przebywa za granicą. W tym drugim przypadku ustawodawca nakłada dodatkowo na zainteresowanego ustanowienia w kraju pełnomocnika.

Jeżeli nie zostanie zachowany właściwy tryb, termin, wymogi co do legitymacji podmiotowej i treści skargi całe postępowanie skargowo-wyborcze zakończy się na etapie wstępnym, jak wynika z art. 322 § 1 k.w. Taki sam los procesowy czeka sprawę wyborczą, co do której w *Kodeksie wyborczym* przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu powszechnego lub do Państwowej Komisji Wyborczej.

W 2015 roku i 2020 roku odbyły się wybory prezydenckie, przeprowadzone według *Kodeksu wyborczego*, kiedy tendencja do składania protestów wyborczych w 2020 roku w stosunku do 2015 roku lawinowo wzrosła (zob. tab. 2).

W 2015 roku wśród złożonych 58 protestów wyborczych, wszystkie zostały pozostawione bez dalszego biegu, z powodu braku wpływu na wynik głosowania lub wyborów (dotyczyły one zarzutów wykreślenie ze spisu wyborcy, niedopuszczenia wyborcy do głosowania w zakładzie opieki zdrowotnej, który wcześniej opuścił, czy podejrzenia, że koperty na karty do głosowania są na tyle przejrzyste, że można dowiedzieć się, na kogo się głosowało)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12.06.2015 r. (sygn. akt III SW 66/15).

Tabela 2. Liczba protestów wyborczych złożonych w wyborach prezydenckich w roku 2015 i 2020

Rok	Liczba protestów	Pozostawienie protestów bez dalszego biegu
2015	58	58
2020	5 847	5 847

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23.06.2015 r. (sygn. akt . III SW 66/15); uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3.08.2020 r. (sygn. akt I NSW 5890/20).

Natomiast taka sama sytuacja jak wyżej wskazana, dotyczy procesowego losu protestów wyborczych złożonych w 2020 roku, t.j. z pośród 5847 protestów wyborczych, wszystkie pozostawione bez dalszego biegu, ponieważ m.in. nie dochowano terminu złożenia skargi, brak legitymacji podmiotowej, wykroczenie zakresu zarzutów poza przesłanki złożenia protestu (np. odnoszących się m.in. do kwestii finansowania kampanii wyborczej i sposobu prezentacji kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w mediach publicznych, przebiegu procesu legislacyjnego, zgodności funkcjonowania organów państwa oraz treści ustaw i aktów normatywnych z Konstytucją RP), czy brak dowodów potwierdzających petitum<sup>13</sup>.

## PRAWO PROTESTU NA WYBÓR PREZYDENTA W SYSTEMIE REPUBLIKI CZESKIEJ I REPUBLICIE SŁOWACKIEJ

W Republice Czeskiej ustawa konstytucyjna regulująca kwestie ustrojowe pochodzi z 16 grudnia 1992 roku, jest podzielona na 113 artykułów i w żadnym z nich ustawodawca nie określił możliwości zaskarżenia wyboru Prezydenta Republiki<sup>14</sup>. Dopiero ustawa z dnia 18 grudnia 2012 roku o wyborze Prezydenta Republiki i niektórych innych ustaw<sup>15</sup> wyodrębnia niniejszą instytucję w paragrafie 66. Podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi jest każdy obywatel, który został wpisany do rejestru wyborców. Termin preklu-

<sup>13</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3.08.2020 r. (sygn. akt I NSW 5890/20).

<sup>14</sup> *Konstytucja Republiki Czeskiej* z dnia 16.12.1992 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html> (dostęp 29.10.2020).

<sup>15</sup> Zákon ze dne 18.07.2012 o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-275>. Należy zaznaczyć, że niniejszy akt prawny jest jedną z ustaw konstytucyjnych obowiązujących w Republice Czeskiej (dostęp 29.10.2020).

zyjny do zaskarżenia wynosi siedem dni od chwili ogłoszenia oficjalnych wyników głosowania przez Państwową Komisję Wyborczą. We wniosku skarżący musi określić, które przepisy zostały naruszone oraz to, w jak dużym stopniu mogą one oddziaływać na wynik wyborów. Ustawodawca nie określił w tym przepisie, jakie czyny będą podstawą zarzutów zawartych we wniosku. Analizując szereg norm prawnych zawartych w czeskim kodeksie karnym, jak i w tej ustawie wyborczej, należy stwierdzić, iż tylko paragraf 62 omawianej ustawy określa delikt wyborczy – jest to zakaz publikacji wyników sondażowych w czasie ciszy wyborczej (trwa trzy dni przed wyborami, aż do końca głosowania). Niniejsze wykroczenie administracyjne może popełnić każdy (osoba fizyczna, jak i prawna – wydawca czasopisma lub nadawca radiowo-telewizyjny). Sankcja może wynosić do 500 koron czeskich. Organem uprawnionym do rozstrzygnięcia sprawy protestu jest Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud), jako właściwy organ do stwierdzenia nieważności wyborów, które rodzi powtórzenie ich od nowa.

W tabeli 3 zaprezentowano liczbę protestów wyborczych złożonych w okresie wszystkich wyborów prezydenckich.

Tabela 3. Liczba protestów wyborczych w poszczególnych wyborach prezydenckich

Rok	Liczba protestów	Zasadne protesty i oddalone	Odrzucone
2013	109	0	109
2018	61	0	61

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jurková [2013], Wintr [2015: 42, 44];  
 Usnesení Nejvyššího správního soudu z 15.02.2018 r., podpis zakona 18/2018;  
 Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 z., z późn. zm.

Zarzuty protestu dotyczyły złego wydatkowania środków publicznych na kampanię wyborczą, wadliwego obliczania podpisów zgłaszających kandydata przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a także nierzetelnie prowadzonej kampanii wyborczej przez kandydata Miloša Zemana. Wszystkie skargi odrzucono, ze względu na to, że nie miały wpływu na wynik wyborów [Jurková 2013].

Słowacki system weryfikacji wyboru na Prezydenta Republiki został określony w art. 101 ust. 9 Konstytucji z dnia 1 października 1992 roku [Skotnicki 2003], który stanowi, że o konstytucyjności bądź legalności wyboru stwierdza Trybunał Konstytucyjny (Ústavný Súd). Zatem przedmiotem postępowania sądowego nie tylko jest zbadanie, czy wybory spełniały cechy określone w ustawie zasadniczej (np. były równe czy bezpośrednie), ale także wyjaśnienie

nie każdego zgłoszonego naruszenia prawa. Aktem dopełniającym przepis konstytucyjny jest ustawa z dnia 24 października 2018 roku o Trybunale Konstytucyjnym Republiki Słowackiej w postępowaniu przed nim oraz w sprawie stanowiska jego sędziów<sup>16</sup>. W paragrafach 157–163 ustawodawca określił wymagania formalnoprawne skargi oraz uprawnienia orzecznicze sądu konstytucyjnego. Stronami sporu jest kandydat na prezydenta Republiki, który nie został wybrany, jeżeli uzyskał co najmniej 5% ważnych głosów, grupa co najmniej 15 członków Krajowej Rady Republiki Słowackiej, Prokurator Generalny i Komisja Petycji, reprezentująca grupę obywateli. Prawdopodobnie ukształtowany protest powinien zawierać udzielenie pełnomocnictwa procesowego, o co wnoszą skarżący, jakie ma zarzuty oraz dowody na ich potwierdzenie, zachowanie terminu na złożenie tego środka, który wynosi 10 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów na prezydenta, i określenie propozycji rozwiązania sporu. Na wstępnym etapie sąd weryfikuje skargę pod względem formalnym. Jeśli protest zostanie uznany za dopuszczalny, to następuje przejście do merytorycznego zbadania sprawy (faza właściwa). W swoim rozstrzygnięciu sąd może stwierdzić o nieważności wyboru i ponownym przeprowadzeniu wyborów (wtedy niezwłocznie wydaje orzeczenie), odrzucić skargę, unieważnić wynik wyborczy, który skutkuje co do zasady powtórzeniem wyborów, ale tylko w określonym obwodzie wyborczym, i wreszcie orzec o wadliwości rozstrzygnięcia komisji wyborczej z jednoczesnym ogłoszeniem, że konkretna osoba została wybrana na faktycznego zwycięzcę wyborów.

W tabeli 4 przedstawiono sumaryczne zestawienie składanych skarg na wybór Prezydenta Republiki Słowackiej, od czasów kiedy jest wybierany w bezpośrednich wyborach przez naród.

Podstawą odrzucenia protestu były brak określenia, o co wnoszą skarżący – w 2009 roku – albo wycofanie go przez składających protest w 2014 roku. W 2019 roku dwie skargi wyborcze zostały oddalone z powodu braków formalnych, natomiast część protestów została uznana za niedopuszczalne, z uwagi na nieprzedłożenie pełnomocnictwa procesowego, czy brak legitymacji procesowej skarżącego (np. osoba nie była wyborcą).

---

<sup>16</sup> Zákon o Ústavnóm súde Slovenskej republiky bola schválený z 24.10.2018 o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, <http://www.zbierka.sk/sk/predpisy/38-1993-z-z.p-2414.pdf> (dostęp 9.02.2021).

Tabela 4. Liczba protestów wyborczych w poszczególnych wyborach prezydenckich

Rok	Liczba protestów	Zasadne protesty i oddalone	Odrzucone
1999	0	0	0
2004	0	0	0
2009	3	3	0
2014	1	0	1
2019	5	3	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Štatistické údaje z rohodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky vo volebných veciach podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v období rokov 1993–2013*, Kosice 2013, s. 75 (dostęp 27.10.2020).

## ZAKOŃCZENIE

Na pytanie postawione w pracy: czy prawo do protestu wyborczego, które funkcjonuje obecnie w polskim systemie prawnym, jest dysfunkcjonalne, należy odpowiedzieć pozytywnie. Elementem utrudniającym dopuszczalność skontrolowania wyborów w formie protestu wyborczego jest zarówno konstrukcja podstaw zarzutów, jak i ich udowodnienia, zawartych w art. 82 § 1 k.w. i art. 321 § 3 k.w.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 k.w. protest wyborczy musi opierać się na fakcie zaistnienia czynu zabronionego, będącego jednym ze stypizowanych w *Kodeksie karnym* przestępstw przeciwko wyborom i „mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów”, lub złamania przepisów *Kodeksu wyborczego* „dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów”. Natomiast uznanie danego czynu za niezgodny ze wspomnianymi normami kodeksowymi musi być poprzedzone odrębnym postępowaniem przed sądem powszechnym i wydaniem prawomocnego wyroku, ponieważ ani skarżący, ani SN nie mają kompetencji do stwierdzenia nieprawidłowości wskazanych w art. 81 § 1 k.w. Zatem możliwość złożenia protestu wyborczego powinna być wstrzymana, dopóki nie zostanie stwierdzona *res iudicata*. W tym kontekście przepisy *Kodeksu wyborczego* nie normują sytuacji zawieszenia biegu terminu na złożenie protestu wyborczego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia w zakresie popełnienia przestępstwa wyborczego lub administracyjnego deliktu wyborczego. Taka okoliczność implikuje utratę możliwości złożenia skargi wyborczej. Z drugiej strony, oczekiwanie na prawomocne rozstrzygnięcie sądu przez zawieszenie terminu na złożenie skargi,

może spowodować, iż uchwała SN stwierdzająca ważność wyboru będzie odwlekana na czas nieokreślony, a to może rodzić niepewność w odniesieniu do statusu ustrojowego Prezydenta RP.

Stąd postuluje się zmianę art. 82 k.w. § 1 przez dodanie w brzmieniu następującym:

1. w pkt. 1 zmienia się wyraz „dopuszczenia się” [...] na rzecz wyrażenia „uzasadnionym podejrzeniu popełnienia”. Ostatecznie pkt 1 otrzymuje następujące brzmienie „uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub”.
2. na początku zdania w pkt. 2 dodaje się sformułowanie „prawdopodobieństwo”. W ostatecznej wersji pkt. 2 nadaje się następującą treść „prawdopodobieństwu naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.”

Zastosowanie powyższego rozwiązania spowoduje zharmonizowanie sytuacji wnoszącego protest, bowiem nie będzie musiał oczekiwać na prawomocny wyrok sądu. Dla zachowania wymogów formalnych dopuszczalności protestu wystarczająca będzie uzasadniona ocena skarżącego w zakresie zaistnienia przestępstwa wyborczego lub deliktu administracyjnego.

W art. 321 § 3 k.w. ustawodawca obliguje osobę skarżącą, żeby wykazała lub przedstawiła dowody potwierdzające zasadność zarzutów wskazanych w proteście. W tym miejscu warta rozważenia jest zmiana przepisu w takim zakresie, żeby zastąpić *onus probandi* na rzecz uprawdopodobnienia, tak jak ma to miejsce w czeskim prawie wyborczym. Potrzeba takiej zmiany wypływa z tego, że uprawdopodobnienie jest mniej sformalizowanym środkiem dowodowym niż przeprowadzenie dowodu, które dla osoby niemającej wiedzy lub umiejętności argumentacji będzie prostsze. W tym kontekście trzeba mieć też na uwadze, że w sprawie rozpatrywania protestów wyborczych SN działa jako organ jednoinstancyjny, wydający orzeczenia, od których nie przysługuje środek zaskarżenia, a zatem skarżący będzie mógł przedstawić swoje twierdzenia tylko na tym etapie. Można uwzględnić ewentualne wydłużenie terminu rozpatrywania skarg wyborczych o miesiąc, w przypadku wdrożenia instytucji uprawdopodobnienia, tak żeby termin załatwienia sprawy był rozsądny, z uwagi na potencjalny wzrost liczby skarg przyjętych do merytorycznego rozpatrzenia.

Proponowane zmiany aktualnego brzmienia art. 82 § 1 k.w. spowodują, że skarga wyborcza będzie bardziej dostępna w swojej konstrukcji dla skarżącego. Jak wynika z wcześniej przedstawionych danych, obecnie tylko około 2% ze złożonych protestów przyjęto do merytorycznego rozpoznania (z czego



ostatnio odnotowany taki przypadek nastąpił podczas rozpoznawania skargi wyborczej przez SN w 2010 r.). Należy też mieć na uwadze art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wyborcy prawo do złożenia skargi wyborczej, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (test ograniczenia praw i wolności jednostki)<sup>17</sup>, ponieważ obecny kształt protestu utrudnia skarżącemu zagwarantowanie ochrony prawnej wyboru, a wydaje się, że wspomniane wyżej bariery w konstrukcji protestu wyborczego nie są niezbędne aby wypełnić przesłanki materialne zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przynajmniej ustawodawca ich nie sformułował.

Dlatego, biorąc pod uwagę, iż cechą omawianej skargi wyborczej jest jednoinstancyjny tryb weryfikacji, prawomocny charakter orzeczeń SN i większy formalizm w zakresie rygoru powołania dowodów, o czym świadczy skala nieprzyjętych do rozpoznania merytorycznego pism, niż w systemie czeskim, wydaje się, że omawiany środek zaskarżenia nie jest wystarczająco dostępny i przejrzysty dla skarżącego, dlatego wskazane zmiany wydają się zasadne oraz właściwe.

Ponadto mimo formułowanych od lat w literaturze postulatów – po raz pierwszy przez S. Gebethnera – nie ma możliwości złożenia protestu w przypadku nieprawidłowości w I turze wyborów. Jeśli procedura w I turze wyborów jest naruszona, to jednocześnie ma wadliwy wpływ na kolejną turę. Dlatego jest konieczne, aby wprowadzić rozwiązanie tego problemu [Gebethner 2000: 137].

Wydaje się, że istotnym zagadnieniem dotyczącym protestu wyborczego jest obecny instytucjonalny model kontroli, który został znowelizowany na podstawie art. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 roku o zmianie ustawy *Kodeks wyborczy* oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (dalej: ustawa nowelizująca)<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 1 ustawy nowelizującej w sprawach dotyczących

---

<sup>17</sup> Jak wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, możliwe jest ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności wskazanych w akcie zasadniczym, jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla zachowania bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ponadto owa limitacja nie może ograniczać istoty wolności i praw (przesłanki materialne). Wyznaczenie granic może mieć miejsce tylko za pomocą ustawy (przesłanka formalna).

<sup>18</sup> Dz. U. 2019 poz. 1504. Warto wspomnieć, że ustawa nowelizująca została przyjęta w niepokojący sposób – pierwsze czytanie odbyło się w nocy z 17.07. na 18.07.2019 r. (projekt był czytany przez 4 minuty, a posłom wyznaczono 5 minut na zadawanie pytań). 5.08.2019 r. Prezydent RP podpisał ustawę. Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 3.11.2016 r. (sygn. akt K31/06) nie można dokonywać zmian w prawie wyborczym na 6 miesięcy przed datą zarządzenia wyborów. Prezydent zarządził wybory do krajowego parlamentu w formie postanowienia w dniu 6.08.2019 r. (Dz. U. 2019 poz. 1506). Sformułowana w ten sposób przez TK „cisza legislacyjna” jest absolutnym minimum względem *Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych* z 18–19 października 2002 r. przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (zwana potocznie Komisją Wenecką). <https://bisnetus.wordpress.com/biblio/teka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisjiweneckiej/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach->

ważności wyborów Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby. Natomiast jak wynika z art. 26 ustawy z dnia 8.12.2017 roku o Sądzie Najwyższym (u.s.n.)<sup>19</sup> w sprawach rozpatrywania m.in. protestów wyborczych właściwa jest Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dalej: IKNSP). Problem rozpoznawania protestów wyborczych przez IKNSP polega na tym, że jej uchwała *de iure* jest traktowana, jako *ex nunc* nieważna, ponieważ cała izba jest obciążona taką wadą prawną, powstałą w toku ogłoszonego konkursu na sędziów izby, która powoduje, iż jej skład jest nieuprawniony<sup>20</sup>. Należy też pamiętać o art. 95 u.s.n., który odsyła w zakresie spraw nieuregulowanych niniejszym aktem do ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku *Kodeks postępowania cywilnego* (dalej: k.p.c.)<sup>21</sup>. Stosownie do art. 379 pkt 4 k.p.c. nieważność postępowania zachodzi, jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa. Skład sądu sprzeczny z przepisami prawa, to także sytuacja, gdy znajduje się w nim osoba nieuprawniona [Manowska 2013: 713]. Potęgującym argumentem o wadliwości orzeczeń izby jest skutek wydanej uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w dniu 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20), z której wynika, iż każde orzeczenie wydane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest obciążone wadą nieważności<sup>22</sup>.

---

wyborczych-calosc/ (dostęp 17.10.2020), która to zakazała modyfikacji przepisów wyborczych co najmniej rok przed wyborami. Więcej na temat oceny prawnej zarządzenia wyborów zob. J. Ciapała [2018], [https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2018/10/Opinia\\_J.Ciapa%C5%82y-converted.pdf](https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2018/10/Opinia_J.Ciapa%C5%82y-converted.pdf) (dostęp 17.10.2020).

<sup>19</sup> T.j. Dz. U. 2021 poz. 154.

<sup>20</sup> W związku z powstaniem w całości nowej IKNSP trzeba było ogłosić nabór na wakaty sędziowskie. Najpierw Prezydent RP dokonał obwieszczenia o wolnych stanowiskach na urząd sędziego izby SN bez wymaganej prawem kontrasygnaty premiera (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP). Następnie dokonał powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego w izbie, mimo że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa zawierająca listę kandydatów na stanowisko sędziego SN, którą przedstawia się Prezydentowi RP została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a postępowanie przed NSA nie zostało zakończone z uwagi na zawieszenie postępowania w związku z zadaniem pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Więcej zob. K. Żaczkiewicz-Zborska [2019]. Pytanie prejudycjalne dotyczy tego, czy Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.

<sup>21</sup> T.j. Dz. U. 2020 poz. 1575, 1578, 2320; Dz. U. 2021 poz. 11.

<sup>22</sup> Wydanie uchwały przez trzy połączone izby Sądu Najwyższego było następstwem odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, udzielonej SN przez TSUE w dniu 19.11.2019 r., w sprawach połączonych (C-585/18, C-624/18, C-625/18), gdzie dokonano wykładni prawa UE dotyczącego unijnych standardów niezależności i niezawisłości organów. Wykładnia ta działa w ten sposób, iż wszystkie organy krajowe zobowiązane są do lojalnej implementacji tego wyroku, zgodnie z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7.02.1992 r. (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.).

IKNSP jednak zdecydowała się ogłosić uchwałę stwierdzającą ważność wyboru Prezydenta RP, pomimo wskazanych wyżej wątpliwości, i nie biorąc pod uwagę tego, że przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest zawisła sprawa w przedmiocie odpowiedzialności na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego, czy wadliwie powołana IKNSP jest sądem w rozumieniu prawa UE [Żaczkiewicz-Zborska 2019]. Wydaje się, że pierwszą konsekwencją (która oczywiście nie nastąpi szybko<sup>23</sup>) nierozsądnego zachowania się członków izby, czyli niepowszymania się od orzekania od momentu ogłoszenia „trójkowej” uchwały SN do czasu rozpatrzenia sprawy przez Trybunał, będzie możliwość składania skarg indywidualnych za naruszenie prawa do sądu w myśl art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, za naruszenie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do sądu)<sup>24</sup>. Podstawą takich skarg może być zarzut, znajdujący swoje oparcie w pozbawieniu składających protesty wyborcze, prawa do sądu, rozumianego jako organ niezależny.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2007. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Banaszak Bogusław. 2015. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Białas Anna. 2010. „Wokół sporu papieża i cesarza o władzę – Marsyliusza z Padwy Defensor pacis”. *PEITHO / EXAMINA ANTIQUA* 1.
- Boć Jan. 2010. *Kontrola prawna administracji*. W *Prawo administracyjne*. Red. Jan Boć. Wrocław: Kolonia Limited.
- Buczkowski Łukasz. 2010. „Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4.
- Buczkowski Łukasz. 2011. *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego*. W *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Red. Krzysztof Skotnicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Chmielewski Grzegorz. 2005. „Geneza państwa i naczelnych instytucji państwowych Republiki Słowackiej”. *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 3.
- Czarny Piotr, Naleziński Bogumił (tłum). 2004. *Konstytucja Austrii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

---

<sup>23</sup> Na orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czeka się zazwyczaj bardzo długo, nawet piętnaście lat. Na tym tle TSUE wypada o wiele lepiej – około 15 miesięcy, a w trybie przyspieszonym, trzy miesiące. Więcej zob. A. Frąckowiak-Adamska [2019].

<sup>24</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284).

- Gdulewicz Ewa. 1993. *Prezydent V Republiki Francuskiej w świetle rozwiązań konstytucyjnych i praktyki*. W *Institucja prezydenta we współczesnym świecie*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Gebethner Stanisław. 2000. *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP. Stan prawny z dnia 20 września 2000 r.*, Warszawa: Scholar.
- Głajcar Rafał. 2004. *Institucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Głajcar Rafał. 2005. „Institucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji po 1989 roku w świetle tradycyjnych modeli rządów”. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 1.
- Gołyński Krzysztof. 1995. *Prawa wyborcze w praktyce*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Gulczyński Andrzej. 1998. *Zasada zwierzchnictwa Narodu*. W *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jurková Marcela. 2013. „Zeman a jeholidé v kampanie postupovalifér, presto volbyplati, řeklsoud”. *Hospodářské noviny*. 19. 2. 2013.
- Konarski Marcin, Sawczuk Mieczysław. 2011. „Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia”. *Teka Komisji Prawniczej. PAN Oddział w Lublinie* 4.
- Manowska Małgorzata. 2013. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Mistygacz Michał. 2011. „Protesty wyborcze i ważność wyborów”. *Studia Politologiczne* 22.
- Mojak Ryszard. 1994. *Institucja prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mordwiłko Janusz. 2000. „Protesty wyborcze w świetle ordynacji wyborczej z 1993 r. do Sejmu RP oraz praktyka ich rozpoznawania”. *Państwo i Prawo* 1.
- Nałęcz Tomasz. 2014. *Geneza i ewolucja urzędu prezydenta w Polsce*. W *Institucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Orosz Ladislav. 2011. „Volebné súdnicstvo na slovensku”. *Roczniki Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu*.
- Orosz Ladislav, Walczuk Konrad. 2013. „Sądowa kontrola wyborów w republice słowackiej i jej legislacyjne perspektywy”. *Studia wyborcze* 16.
- Pieniżek Elżbieta. 2005. „Prejudycjalność orzeczeń w procesie karnym”. *Prokuratura i Prawo* 12.
- Puño Andrzej (tłum. i oprac.). 2002. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skotnicki Krzysztof (tłum. i oprac.). 2003. *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sobolewska-Myślik Katarzyna. 2007. „Ewolucja pozycji ustrojowej Prezydenta Słowacji”. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 3.
- Sokala Andrzej. 2010. *Protest wyborczy*. W *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa: Oficyna.
- Sosnowska Małgorzata. 2015. *Przestępstwa przeciwko wyborom*. W *Prawo i administracja dla regionu*. Tom 3. *Zagadnienia prawnofinansowe, prawnokarne oraz administracji innych państw*. Red. Paweł Borsowski, Piotr Szymaniec, Teofil Moskal. Wałbrzych: Wydawnictwo Uczelniane PWSZ im. Angelusa Silesiusa.
- Wintr Jan. 2015. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Witkowski Zbigniew. 1993. *Prezydent Republiki Włoskiej (Wybrane zagadnienia koncepcji ustrojowej i praktyki)*. W *Institucja prezydenta we współczesnym świecie*. Materiały na konferencję w Senacie RP 22–23 lutego 1993 r. [b.m.r.w.].

Witkowski Zbigniew. 2014. *Model prezydentury w klasycznym systemie parlamentarnym a rozwiązania polskie i włoskie*. W *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

## AKTY PRAWNE

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta 7.12.2000 r. w Nicei przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską (Dz. Urz. UE. C 83/ 289 z 30.03.2010 r.).
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7.02.1992 r. (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2.04.1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483; Dz. U. 2001, nr 28, poz. 319; Dz. U. 2006, nr 200, poz. 1471; Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 17.11.1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1575, 1578, 2320; Dz. U. 2021 poz. 11).
- Ustawa z dnia 27.09.1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (t.j. Dz. U. 2010, nr 72, poz. 467; nr 201, poz. 1327; nr 212, poz. 1385).
- Ustawa z dnia 6.06.1997 r. *Kodeks karny* (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1444, 1517).
- Ustawa z dnia 16.11.1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (t.j. Dz. U. 2010, nr 176, poz. 1190).
- Ustawa z dnia 12.04.2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. Dz. U. 2007, nr 190, poz. 1360; Dz. U. 2008, nr 171, poz. 1056; Dz. U. 2009, nr 119, poz. 999; Dz. U. 2010, nr 212, poz. 1385; Dz. U. 2011, nr 34, poz. 172; nr 94, poz. 550).
- Ustawa z dnia 23.01.2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219; Dz. U. 2006, nr 218, poz. 1592; Dz. U. 2007, nr 25, poz. 162; nr 112, poz. 766; Dz. U. 2009, nr 119, poz. 999; nr 202, poz. 1547; Dz. U. 2010, nr 212, poz. 1385).
- Ustawa z dnia 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1845, 2112, 2401; Dz. U. 2021 poz. 159, 180).
- Ustawa z dnia 5.01.2011 r. *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1319).
- Ustawa z dnia 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. 2021 poz. 154).
- Ustawa z dnia 31.07.2019 r. o zmianie ustawy *Kodeks wyborczy* oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. 2019 poz. 1504).
- Ustawa z dnia 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 568).

## ORZECZNICTWO

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10.10.2010 r., McFarlane przeciwko Irlandii, skarga nr 31333/06.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25.03.2014 r., Vučković i in. przeciwko Serbii, skarga nr 17153/11 oraz 29 innych spraw, pkt 71 i 74.

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17.07.2014 r., sygn. akt C-169/14, Juan Carlos Sánchez Morcillo i María del Carmen Abril García przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA.
- Wyrok Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19.11.2019 r. (sygn. akt C-585/18, C-624/18, C-625/18).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3.11.2016 r. (sygn. akt K31/06).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19.11.1995 r. (sygn. akt III SW 1102/95).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6.12.2000 r. (sygn. akt. III SW 87/00).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23.11.2005 r. (sygn. akt III SW 195/05).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3.08.2010 r. (sygn. akt III SW 370/10).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12.06.2015 (sygn. akt III SW 66/15).
- Uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w dniu 23.01.2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3.08.2020 r. (sygn. akt I NSW 5890/20).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16.06.2015 r. (sygn. akt III SW 59/15).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5.11.2015 r. (sygn. akt III SO 6/15).
- Postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21.05.2019 r., (sygn. akt III CZP 25/19).
- Usnesení Nejvyššího správního soudu z 15.01.2018 r., podpis zakona 18/2018.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Ciapała Jerzy. 2018. Opinia prawna nt. zgodności z Konstytucją RP ogłoszenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym. Ogłoszenie wydano na podstawie art. 31 par. 1 ustawy z 8.12.2017 o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018, poz. 5, 650, 771 847848, 1046-dalej uSN), a opinia dotyczy zarzutów jego niekonstytucyjności, tj. oceny prawnej kompetencji Prezydenta RP, wykonanej z pominięciem kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2018 r. [https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2018/10/Opinia\\_J.Ciapa%C5%82y-converted.pdf](https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2018/10/Opinia_J.Ciapa%C5%82y-converted.pdf) (dostęp 17.10.2020).
- Frąckowiak-Adamska Agnieszka. 2019. „Wyzwania wynikające z ograniczonego zakresu zastosowania Karty Praw Podstawowych”. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/karta-praw-podstawowych-i-jej-znaczenie-dla-polskiego-systemu-prawnego> (dostęp 18.10.2020).
- Gałązka Marta, Kiedrowicz-Thel Anna. „Wprowadzenie: ordynacja wyborcza, okręgi wyborcze w Republice Czeskiej”. <http://politologia.uksw.edu.pl/wp-content/uploads/Anna-Kiedrowicz-Thel-Marta-Ga%C5%82%C4%85zka.pdf> (dostęp 18.10.2020).
- Jachimowicz Marcin. „Przestępstwo przeszkadzania wyborom (art. 249 k.k.)”. <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/81bbdb74c2b4a1f417689abed160ac66.pdf> (dostęp 27.10.2020).
- Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych* z 18–19 października 2002 r. <https://bisetnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisjiweneckiej/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych-calosc/> (dostęp 17.10.2020).
- Nitwinko Wojciech. „Zmiany systemu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzone w ramach Kodeksu wyborczego oraz ich konsekwencje”. <http://www.nitwinko.pl/res/pdf/ARTYKUL-SZKICE.pdf>: 1–3 (dostęp 29.10.2020).
- Żączkiewicz-Zborska Katarzyna. 2019. „Czy Izba Kontroli Nadzwyczajnej jest sądem europejskim?” <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/pytanie-prejudycjalne-do-tsue-o-sklad-izby-kontroli-nadzwyczajnej,418724.html> (dostęp 18.10.2020).



## Streszczenie

W artykule poruszona została kwestia składania protestu wyborczego na wybór Prezydenta RP, którego celem jest swoista weryfikacja „nałożenia się” woli wyborców na wynik wyborczy. Tylko w wyniku przeprowadzenia właściwego toku wyborczego, organ otrzymuje legitymację do wykonywania przypisanych mu kompetencji. Ze względu na niewątpliwie podobny status ustrojowy Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej oraz stosunkowo niewielkiej liczby opracowań na ten temat, postanowiono rozstrzygnąć następujący problem badawczy: czy instytucja protestu wyborczego w RP jest dysfunkcyjna? Opierając się na zgromadzonych materiałach można wnioskować, że skarga wyborcza na wybór Prezydenta RP nie zagwarantuje efektywności kontroli wyborów dopóty, dopóki nie będzie poddana weryfikacji przez niezależny sąd.

**Słowa kluczowe:** prawo do protestu na wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, niezależność sądu, środki weryfikacji wyborów.

## THE RIGHT TO PROTEST AGAINST THE ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND AGAINST THE BACKGROUND OF THE LEGISLATION OF THE SLOVAK AND CZECH REPUBLICS

### (summary)

The article addresses the issue of filing an election protest against the election of the President of the Republic of Poland, the purpose of which is to verify the overlap of voters' will on the election result. Only as a result of conducting the proper election process, the authority receives the right to exercise the powers assigned to it. Due to the undoubtedly similar systemic status between the Republic of Poland, the Czech Republic and the Slovak Republic, and the relatively small number of intellectual studies on this subject, it was decided to solve the following research problem: is the institution of electoral protest in the Republic of Poland dysfunctional? Based on the collected materials, it appears that an election complaint against the election of the President of the Republic of Poland will not guarantee the effectiveness of election control, as long as it is not verified by an independent court.

**Keywords:** right to protest against the election of the President of the Republic of Poland, independence of the court, means of election verification.