

„Studia Wyborcze”, tom 32, 2021

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2021/32/2>

Krzysztof Januszkiewicz*

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

PROTESTY WYBORCZE W WYBORACH PREZYDENTA RP. TEORIA I PRAKTYKA

WSTĘP

Artykuł stanowi uzupełnienie szczegółowe do tekstu pt. „Prawo do protestu przeciw wyborowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na tle ustawodawstwa Republiki Słowackiej i Czeskiej” (*Studia Wyborcze* 2021, t. 31). Napisanie obecnego opracowania wynika z konieczności skorygowania podanych przeze mnie danych statystycznych dotyczących protestów wyborczych na wybór Prezydenta RP zbadanych przez Sąd Najwyższy (SN) w roku 2015 i 2020. Ponadto wydaje się istotne zwrócenie uwagi na zagadnienia praktyki rozpatrywania takiego protestu wyborczego przez pryzmat jego funkcji, czyli spełniania efektywnej ochrony rzetelności wyborów i poczucia sprawczości przez wyborcę, który ten środek zaskarżenia wnosi. Przy ocenie ważności wyborów przez Sąd Najwyższy, powinno bowiem uwzględnić się zarzuty podniesione w skardze, które zostały uznane za zasadne. Zatem zadaniem wspomnianej publikacji jest odpowiedź na pytanie, czy protest wyborczy, w obecnym kształcie, faktycznie spełnia cele, jakie mu wyznaczył ustrojodawca?

Jak wynika z danych zawartych w artykule, standard zastosowany przez SN w zakresie rozpatrzenia protestów wyborczych wniesionych w wyborach w 2020 roku pokazał, niestety, co najmniej poczucie bezsilności i irytacji, ze strony skarżącego (który jednocześnie jest wyborcą) względem tego, co

* Magister, administratywista, podinspektor w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, krzysiekjanuszkiewicz@wp.pl

powinna gwarantować instytucja protestu wyborczego, czyli wzmacniać poczucie partycypacji, sprawczości w odbiorze społecznym i tym samym obiektywnie umacniać Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne.

W artykule pominięto problematykę wadliwego ukształtowania instytucjonalnego modelu weryfikacji zarówno wyborów, jak i protestów wyborczych, która nastąpiła od 2019 roku, przez przyznanie kompetencji do rozpatrywania spraw z zakresu protestów wyborczych i ważności wyborów na rzecz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego¹.

INSTYTUCJA PROTESTU WYBORCZEGO W SYSTEMIE WAŻNOŚCI WYBORÓW

Protest wyborczy, w ogólnym ujęciu, jest podstawowym narzędziem umożliwiającym judykacyjną kontrolę prawidłowości przeprowadzenia i ważności wyborów. Prawo do jego wniesienia implikuje wszczęcie sądowej weryfikacji przebiegu postępowania wyborczego na żądanie uprawnionego podmiotu. Istnienie krajowego systemu badania skarg indywidualnych i odwołań w sprawach dotyczących praw wyborczych jest również jedną z podstawowych gwarancji wolnych i rzetelnych wyborów wskazywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. System taki zapewnia efektywne wykonywanie indywidualnych

¹ Wątpliwości dotyczące powierzenia kompetencji w zakresie weryfikacji wyborów, jak i protestów wyborczych nowej izbie SN, zostały stanowczo wyrażone w doktrynie, iż „rzetelność wyborów staje pod znakiem zapytania, gdy Sąd [Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN – K.J.] ten – w swym składzie czy sposobie działania – przestaje dawać gwarancje bezstronnego orzekania” [Garlicki 2019: 195]. Co więcej, w kontekście odebranych formalnie nominacji sędziowskich rekomendowanych Prezydentowi RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (neo-KRS), ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8.12.2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 poz. 3), w ramach orzecznictwa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), wykształcił się jednolity, nowy europejski standard praw człowieka, jakim jest prawo do sądu, o czym mowa w wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18 oraz wyrokiem TSUE z 2.03.2021 r., C-824/18), opinii z 15.04.2021 r. Rzecznika Generalnego TSUE w dwóch sprawach C-487/19, C-508/19 (dostęp 25.09.2021),

praw do głosowania i do kandydowania w wyborach, utrzymuje ogólne zaufanie pokładane w państwowej administracji procesów wyborczych i stanowi ważne narzędzie, którego dysponentem jest państwo, umożliwiające wywiązanie się przez nie z obowiązku wynikającego z art. 3 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku, zmienionej następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2 (dalej Konwencja)², w postaci przeprowadzania demokratycznych wyborów³.

Zgodnie z art. 129 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (dalej Konstytucja RP)⁴ ważność wyboru Prezydenta RP stwierdza Sąd Najwyższy. Ustawodawca wskazał również, że „Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie” (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP).

Udział sądu został zagwarantowany w wielu miejscach postępowania wyborczego – od rejestracji wyborców, przez kampanie wyborczą, aż do orzekania w sprawie protestów wyborczych i ważności wyborów [Grzybowski 2008: 243]. Celem takiego rozwiązania jest zagwarantowanie demokratycznego procesu wyborczego [Dauter 2005: 67]. Podstawą do wniesienia analizowanej skargi wyborczej jest wskazanie zarzutów (jak i ich udowodnienie), które ustawodawca określił szeroko w art. 82 ustawy z 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy* (dalej także k.w.)⁵, bowiem mogą odnosić się jedynie do przestępstw przeciw wyborom (mających charakter *numerus clausus*) i naruszenia przepisów k.w. (będących zagadnieniem szerszym), ale tylko „dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów”, a ponadto „mającego wpływ” na wynik wyborów. Tak sformułowany protest podlega ocenie przez Sąd Najwyższy najpierw na etapie przedprocesowym, w którym bada się spełnienie warunków formalnych protestu (art. 322 k.w.), a kiedy zostaną spełnione, takie pismo następnie oceniane jest już merytorycznie (art. 323 k.w.), pod kątem zasadności, przez pryzmat czynników określonych w art. 82 *Kodeksu wyborczego*, o którym mowa wyżej. Po rozpatrzeniu wszystkich protestów SN, podejmując uchwałę w sprawie ważności wyborów, dokonuje oceny, czy „przestępstwo przeciw wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów” (art. 323 § 2 k.w.). Ustawodawca wyznaczył czas na wydanie uchwały, a mianowicie 30 dni od dnia podania wyników wyborów do

² Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

³ Więcej, zob. L. Garlicki [2011: 566–590].

⁴ Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483; Dz. U. z 2001, nr 28, poz. 319; Dz. U. z 2006, nr 200, poz. 1471; Dz. U. z 2009, nr 114, poz. 946.

⁵ T.j. Dz. U. 2020 poz. 1319.

publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 324 § 2 k.w.). W razie uznania przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru Prezydenta RP, przeprowadza się nowe wybory (art. 325 k.w.)⁶.

Zatem regulacja instytucji protestu wyborczego powinna jawić się jako środek kontroli prawidłowości przeprowadzonych wyborów i z założenia implikować efekt poczucia udziału wyborcy (który jednocześnie jest składającym protest) w tym, aby wybory były przeprowadzane rzetelnie i legalnie. Wobec powyższego: podmiot wybrany w tak zorganizowanych wyborach jest uznawany jako właściwy do sprawowania władzy publicznej w imieniu narodu. Zrealizowanie każdego z powyższych etapów implikuje to, że protest wyborczy potencjalnie powinien pełnić funkcję legitymizującą względem ważności wyborów, osiągając pozostałe cele wyborów [Chmaj, Szydło 2015: 272]⁷. Dlatego tak istotną rolę ustrojodawca powierzył Sądowi Najwyższemu, który w ostateczności stwierdza ważność wyboru, opierając się m.in. na uwzględnieniu zarzutów objętych w protestach wyborczych. Skoro jeden z najważniejszych organów sądowych w hierarchii systemu wymiaru sprawiedliwości sprawuje kontrolę nad wyborami (art. 175 Konstytucji RP)⁸, powinno to petryfikować społeczne zaufanie, że wybory będą zorganizowane oraz skontrolowane w sposób rzetelny (czyli prawidłowo przeprowadzone) [Jaskiernia 2019: 156].

Natomiast wskazana regulacja kodeksowa nastrocza pewnych problemów natury praktycznej, bowiem co dla protestującego „miało” uchybić wyniku wyborów, to ocena w tym zakresie przez SN może być odmienna. Taka swoista dwubiegunowość wynika z konstrukcji art. 82 *Kodeksu wyborczego*, który wymaga wykazania, że podniesione w zarzucie przestępstwo lub delikt wyborczy spowodował faktycznie nieprawidłowości w zakresie wyników wyborów⁹. Dlatego

⁶ Więcej na temat postępowania w przedmiocie weryfikacji protestów wyborczych zob. A. Rakowska-Trela [2010]; K. Skotnicki, A. Rakowska [2008]; Buczkowski [2010].

⁷ Na temat funkcji wyborów zob. K. Skotnicki [2007].

⁸ W tym miejscu należy poczynić uwagę, że orzekanie SN w sprawach ważności wyborów nie jest uznawane za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, lecz ta kompetencja należy do innych czynności określonych w Konstytucji RP, należących do właściwości SN (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Ponieważ specyfiką postępowania przed SN jest brak stanu faktycznego, który byłby ustalany na podstawie zasad przeprowadzania i dopuszczania dowodów. Nie występuje również spór o prawo, który na tle zastosowania konkretnej normy prawnej do indywidualnej sytuacji jest charakterystyczny dla sądowego modelu stosowania prawa, lecz sumaryczna ocena naruszeń prawa i jego wpływu na wynik wyborów, której SN dokonuje na podstawie sprawozdania PKW [Wróbel 2007: 191–192].

⁹ W doktrynie można spotkać się z dwoma koncepcjami rozstrzygnięcia o ważności wyborów. Pierwszą można nazwać formalistyczną, bowiem w myśl tego modelu stwierdzenie nieważności wyborów następuje na podstawie naruszenia prawa (delikt wyborczy albo przestępstwo) oddziałującego na wynik wyborów. Zatem o ile naruszenie prawa w omawianej kwestii jest kwestią względną (może to być rażące naruszenie, ale nie musi), o tyle zasadnicze ustalenie wpływu deliktu na wynik wyborów jest sporne. Jak stwierdzono w postanowieniu SN z 4.12.1995 r., sygn. akt III SW 43/95 (OSNP 1996/1/8), „możliwy wpływ musi odnosić się do wyniku wyborów, czyli do

konieczne jest przedstawienie przyczynowo-skutkowej argumentacji w tym zakresie, która będzie pracochłonna. Ponadto kolejne istotne i niewrażliwe zagadnienie wystąpi już z kolei na etapie merytorycznej kontroli sądowej protestu. W postępowaniu skargowo-wyborczym istnieje presja czasu na uporanie się z dużą liczbą skarg wyborczych i ich oceny pod kątem zasadności. Jak wskazuje Ewa Łętowska [2021] „Wszystko bowiem w regulacji kwestii protestów (brak transparentności przesłanek, margines swobody przyznany rozpatrującemu protesty, wykorzystanie naturalnej skłonności sądu do oportunistycznego orzekania przeciw wnioskowi, trudności dowodowe w kwestii ustalenia wpływu uchybienia na wynik wyborów) skłania sąd do pozostawienia protestu bez biegu lub uznania go za niezasadny. Sąd opiniujący/rozpatrujący protesty – może z tej swobody korzystać – lub nie. Obserwacja praktyki skłania do poglądu – iż rzeczywiście korzysta”. Stąd warto przyjrzeć się, jaki obraz rozpatrywanych protestów wyborczych i ważności wyborów wyłoni się w świetle praktyki Sądu Najwyższego, na kanwie dwóch ostatnich wyborów prezydenckich w 2015 i 2020 roku. Szczególnie problematyka ta wydaje się ważna z perspektywy zorganizowanych wyborów w czasie pandemii, które wywołały tyle kontrowersji społecznych.

ZESTAWIENIE PROTESTÓW WYBORCZYCH NA WYBÓR PREZYDENTA RP W 2015 I 2020 ROKU W UCHWAŁACH SĄDU NAJWYŻSZEGO

W 2015 i 2020 roku odbyły się wybory prezydenckie, w których tendencja do składania protestów wyborczych w 2020 roku w stosunku do 2015 roku lawinowo wzrosła (zob. tab. 1).

przyjęcia tezy, że możliwe jest ustalenie, że gdyby nie stwierdzone naruszenie prawa dana osoba nie zostałaby wybrana w wyborach”. W konsekwencji, „jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa” na wynik wyborów daje podstawę do stwierdzenia nieważności wyborów (uchwała SN z 4.12.1995 r., sygn. akt III SW 1102/95 OSNP 1996/1/1). Efektem takiego stanowiska jest niemożliwość stwierdzenia nieważności wyborów, gdy popełnienie deliktu pomimo rażącego naruszenia prawa nie wpłynęło na wynik wyborów oraz że potencjalnie wykluczone jest stwierdzenie nieważności wyborów, jeżeli nie wykaże się, że wskutek naruszenia prawa doszło do zmiany wyników wyboru [Gebethner 2000: 140]. Drugi model stwierdzenia nieważności wyborów opiera się na konstrukcji kwalifikowanego (rażącego, poważnego) naruszenia prawa, dokonania oceny wagi i stopnia naruszenia na prawa i wolności charakterystycznych dla wyborów. Zatem istotą tej idei jest odpowiedź na pytanie, jak popełniony delikt negatywnie (ograniczył lub pozbawił) wpłynął na wskazane prawa podmiotowe wyborców, nawet jeśli nie doszło do zmiany wyniku wyborów [Wróbel 2007: 195–196].

Tabela 1. Liczba protestów wyborczych w złożonych wyborach prezydenckich w roku 2015 i 2020

Rok	Liczba protestów	Zasadne protesty i oddalone	Odrzucone
2015	58	6	52
2020	5847	93	5754

Źródło: opracowanie własne na podstawie: uchwała SN z dnia 23.06.2015 r., sygn. akt . III SW 66/15; uchwała SN z dnia 3.08.2020 r., sygn. akt I NSW 5890/20.

W 2015 roku wśród złożonych 58 protestów wyborczych, sześć uznano za zasadne, lecz nie zostały one uwzględnione z powodu braku wpływu na wynik głosowania lub wyborów. Zarzuty, które tam podniesiono, opierały się na następujących przesłankach:

- niedopuszczenie wyborcy do ponownego oddania głosu w miejscu jego zamieszkania, pomimo że złożył oświadczenie woli o wpisaniu go do spisu wyborców w obwodzie głosowania gminy, w której czasowo przebywał, wyłącznie odnośnie do pierwszego głosowania;

- wykreślenie ze spisu wyborców wyborcy, w którym został umieszczony w pierwszym

- głosowaniu, przed odebraniem zaświadczenia w przedmiocie prawa do głosowania;

- umieszczenie składającego protest w spisie wyborczych w dwóch różnych obwodach głosowania, w konsekwencji został ujęty w pierwszej turze głosowania do spisu wyborców w miejscu jego czasowego pobytu, lecz bez wykreślenia go ze spisu w miejscu stałego zamieszkania;

- podejrzenia, że koperty na karty do głosowania były tak przejrzyste, że można było dowiedzieć się, na kogo oddano głos;

- pominięcie w protokole przez właściwą Obwodową Komisję Wyborczą wyników głosowania w obwodzie stwierdzenia, że skarżący głosował na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania;

- niedopuszczenia do głosowania wyborcy ujawnionego w spisie wyborców w zakładzie opieki zdrowotnej, który przed datą głosowania został wypisany z niniejszej placówki, a następnie w dniu ponownego głosowania zgłosił chęć oddania głosu w obwodzie wyborczym właściwym ze względu na jego pobyt stały.

Dwa pozostałe zarzuty Sąd Najwyższy uznał za niezasadne, z uwagi na podniesioną okoliczność, czyli:

– niemożliwość ponownego oddania głosu przez wyborcę w miejscu zamieszkania, po uprzednim złożeniu wniosku o dopuszczenie go do zagranicznego spisu wyborców.

50 protestów pozostawiono bez rozpatrzenia, z uwagi na następujące okoliczności:

– przedwczesne wniesienie (12 protestów), tj. przed dniem podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) lub niedochowanie terminu (10);

– brak sformułowania zarzutów polegających na dopuszczeniu się czynu karalnego przeciwko wyborom, albo zarzutów naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (25 protestów). Powodem sformułowania zarzutów było naruszenie standardów zakazu agitacji wyborczej w dniu głosowania i na dobę przed tą datą;

– brak umieszczenia wyborcy w rejestrze wyborców i spisie wyborców (dwa protesty);

– brak dołączenia do protestu zawiadomienia o ustanowieniu pełnomocnika lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju (jeden protest).

Natomiast w 2020 roku wśród 5847 wniesionych protestów wyborczych, aż 88% Sąd Najwyższy odrzucił już na etapie przedprocesowym, z uwagi na następujące braki formalne:

– niedochowanie terminu złożenia skargi;

– brak legitymacji podmiotowej;

– wykroczenie zarzutów poza przesłanki złożenia protestu (np. odnoszących się m.in. do problematyki finansowania kampanii wyborczej i metody promocji kandydatów na prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w mediach publicznych, przebiegu procesu stanowienia prawa, zgodności funkcjonowania organów państwa oraz treści ustaw i aktów normatywnych z Konstytucją RP czy brak dowodów potwierdzających petitum).

Pozostała część złożonych protestów (93) uznano za zasadne, lecz podniesione tam nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik wyborów. Dotyczyło to m.in.:

– zarzutów braku wysyłki pakietu wyborczego;

– omyłkowej wysyłki pakietu do głosowania korespondencyjnego w sytuacji, gdy wyborca wnosił o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania;

– doręczenia niepełnego pakietu wyborczego;

– wydania zaświadczenia o prawie do głosowania w terminie uniemożliwiającym skorzystanie przez wyborcę z przysługującego mu czynnego prawa wyborczego;

– braku odebrania przez konsula korespondencji zwrotnej, pomimo wysłania jej w terminie przez wyborcę;

- stosowania przy głosowaniu na tyle przezroczystych kopert, że możliwe było zweryfikowanie oddanego głosu;
- braku przystosowania lokalu wyborczego do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- przyjęcia przez członków obwodowej komisji wyborczej od wyborcy omyłkowego zaświadczenia o prawie do głosowania;
- nieprawidłowości w zabezpieczeniu urn wyborczych (otwarcie i zamknięcie) przez członka komisji;
- niedopuszczalności stwierdzenia przez członka komisji wyborczej, że zaświadczenie o utracie dowodu osobistego jest aktem stwierdzającym tożsamość wyborcy;
- problemu związanego ze znakiem „X” (nieprawidłowe uznanie za ważny głos, oddany na karcie do głosowania, bez umieszczenia znaku „X”);
- wadliwie wystawionego zaświadczenia o prawie do głosowania, implikującego niedopuszczeniem wyborcy do głosowania.

Pozostałe twierdzenia zawarte w protestach wyborczych Sąd Najwyższy uznał za bezzasadne, z uwagi na ich nieudowodnienie, błędną wykładnię przepisów dokonana przez skarżącego czy późniejsze stwierdzenie, w toku rozpoznawanych protestów, prawidłowego wywiązywania się z obowiązków przez organy wyborcze i konsulów.

Ostatecznie obie przywołane uchwały SN stwierdziły ważność wyboru Prezydenta RP.

OCENA WAŻNOŚCI WYBORÓW W UCHWALE SĄDU NAJWYŻSZEGO Z 2020 ROKU

Wybory prezydenckie w 2020 roku były zorganizowane w specyficznych okolicznościach faktycznych: nagłe i nieprzewidywalne zmiany legislacji wyborczej, niekontrolowane rozprzestrzenienie się pandemii i brak ogłoszenia w związku z tym stanu klęski żywiołowej, który obligowałby m.in. wstrzymanie przeprowadzenia wyborów (art. 228 Konstytucji RP), co zresztą było podkreślane przez część prawników. Jednak Sąd Najwyższy zdecydował się stwierdzić ważność wyborów, mimo licznie podnoszonych głosów wśród opinii publicznej (o czym będzie mowa w dalszej części pracy). Dlatego wydaje się niezbędne sięgnięcie do uzasadnienia, jak również zweryfikowania prawdziwości tez tam przedstawionych, z uwagi na ich wątpliwości.

W uzasadnieniu SN podał, że wybory w państwie demokratycznym są jego istotnym warunkiem, pozwalającym wyłonić przedstawicieli, którzy sprawują władzę w imieniu suwerena. Z uwagi na konieczność zapewniania ciągłości władzy pań-

stwowej na podstawie uzyskanej legitymacji demokratycznej, ich zorganizowanie jest priorytetem również w warunkach wyjątkowych. Dlatego niedopuszczalne byłoby nieziszczenie się warunków prawnych i faktycznych tak, aby akt wyborczy nie został wyrażony. Mimo nieodbycia się wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 roku na skutek zaistniałego stanu pandemii, niewprowadzenia żadnego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, kierując się zapewnieniem warunków do głosowania i koniecznością uszanowania konstytucyjnych terminów, uznano za zasadne ponowne zarządzenie wyborów przez Marszałka Sejmu.

Z uwagi na zaistniałą sytuację epidemiczną i nieodbyciem się wyborów, SN w uchwale stwierdził, że obecne regulacje *Kodeksu wyborczego* nie są adekwatne do wspomnianej okoliczności. Dlatego uznano za zasadne zorganizowanie wyborów według przepisów ustawy z dnia 2 czerwca 2020 roku o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego, która została uchwalona na 28 dni przed wyborami (dalej specustawa wyborcza)¹⁰. Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że specustawa wyborcza wprowadziła wiele korzystnych rozwiązań (głosowanie korespondencyjne czy dopuszczenie możliwości kandydowania w wyborach zarządzonych na 28 czerwca 2020 roku przez osoby, które zarejestrowały swe kandydatury w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 roku, bez konieczności ponownego zgłaszania ich kandydatur). W końcowym akapicie uchwały SN stwierdził, że „Nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów”. Natomiast mimo wskazanych nieprawidłowości wśród opinii publicznej i protestach wyborczych, nie wpływały one na wolność wyboru.

STAN PRZESTRZEGANIA STANDARDÓW ORGANIZACJI WYBORÓW I PROWADZENIA KAMPANII WYBORCZEJ W WYBORACH PREZYDENCKICH W 2020 ROKU W WYBRANYCH RAPORTACH

Aby rzetelnie ocenić wywody poczynione w uchwale SN z 2020 roku należy przytoczyć kilka okoliczności faktycznych z raportów organizacji społecznych [Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2020] i organów władzy publicznej [Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2021; Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)¹¹ 2020; Najwyższa Izba Kontroli 2021], które wydają się

¹⁰ Dz. U. poz. 568 ze zm.

¹¹ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka to wyspecjalizowana komórka administracyjna Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (czyli organizacji międzynarodowej), zajmującej się monitoringiem wyborów. Jak wynika z jednego z głównych aktów funkcjonowania ODHIR, czyli Dokumentu spotkania kopenhaskiego w sprawie ludzkiego wymiaru Konferencji

istotne dla kwalifikacji zorganizowanych wyborów jako rzetelnych i legalnych, a odnoszących się do materii organizacyjno-prawnej oraz dostępu do niezależnych i pluralistycznych mediów.

Wybory prezydenckie zostały ogłoszone postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 roku na dzień 10 maja 2020 roku¹². Natomiast na skutek ogłoszenia globalnego stanu pandemii, Minister Zdrowia wprowadził stan pandemii na terytorium RP od 20 marca 2020 roku¹³. Na skutek nowelizacji ustawy z dnia 31 marca 2020 roku 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 (dalej ustawa COVID-19)¹⁴, poszerzono katalog wyborców, którzy mogli zgłaszać korespondencyjnie, czyli osoby niepełnosprawne oraz wyborcy, którzy w dniu głosowania podlegali kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz ci, którzy skończyli w dniu głosowania 60 lat (art. 40).

W dniu 16 kwietnia 2020 roku Prezes Rady Ministrów polecił Poczcie Polskiej (PP) i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych (PWPW) podjęcie działań przygotowujących organizację wyborów metodą korespondencyjną oraz wydrukowanie pakietów wyborczych. Natomiast 9 maja 2020 roku weszła w życie specustawa wyborcza z 2 kwietnia 2020 roku, która w art. 3 ust. 1 pozwalała Poczcie Polskiej na doręczenie pakietów wyborczych.

W dniu 10 maja 2020 roku wybory prezydenckie nie odbyły się. Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale stwierdziła, że „w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku, brak było możliwości głosowania na kandydatów. Fakt ten równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów”¹⁵. Już w tym miejscu należy zauważyć, że wskazana podstawa prawna w świetle okoliczności faktycznych nie ma zastosowania, ponieważ taka sytuacja nie wystąpiła – w wyborach wzięło udział 10. kandydatów. Natomiast głosowania nie przeprowadzono wskutek nieprzewidywalnych zmian legislacyjnych w zakresie wyborów. Wymaga podkreślenia, że kompetencja Marszałka Sejmu do zarządzania

Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, państwa „zapraszają obserwatorów z jakichkolwiek innych państw uczestników KBWE i jakichkolwiek odpowiednich instytucji i organizacji prywatnych, które mogą wyrażać stosowne życzenie, do obserwowania przebiegu ich krajowych procedur wyborczych w granicach dopuszczalnych przez prawo” [Kumoch 2014: 178–179].

¹² Dz. U. poz. 184.

¹³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 ze zm.).

¹⁴ Dz. U. poz. 568 ze zm.

¹⁵ Uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10.05.2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 473).

wyborów prezydenckich (art. 128 ust. 2 Konstytucji RP) ma charakter jednorazowy, a to oznacza, że zdezaktualizowała się w momencie wydania postanowienia w przedmiocie zarządzenia wyborów na dzień 10 maja 2020 roku.

Samo wydanie polecenia przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie organizacji wyborów wyłącznie w trybie korespondencyjnym, wprost naruszało konstytucyjne zasady równości, bezpośredniości i tajności wyborów (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP) oraz było niezgodne z prawem, ponieważ w chwili wydania polecenia nie istniała do tego stosowna podstawa prawna. W konsekwencji przedmiotowa decyzja premiera została uznana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) za nieważną, ponieważ doszło do rażącego naruszenia prawa¹⁶. Warto podkreślić główne powody, na których oparł się WSA podczas wydawania niniejszego orzeczenia, ponieważ tezy tam podniesione będą stanowić istotny kwantyfikator w zakresie oceny wyborów przeprowadzonych w 2020 roku jako rzetelnych i legalnych.

W dniu wydania indywidualnego aktu administracyjnego przez premiera, możliwość oddania głosu w formule korespondencyjnej przysługiwała jedynie podmiotom określonym w art. 40 ustawy COVID-19, a ponadto istniała wówczas regulacja, wskazująca, że organem zapewniającym warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne odnośnie do organizacji wyborów i referendum jest Krajowe Biuro Wyborcze (art. 187 § 2 k.w.), a nie PP czy PWPW.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, wybory na urząd Prezydenta RP są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Powszechność oznacza generalną dostępność do wyborów dla osób uprawnionych do głosowania. Natomiast w dniu wydania decyzji głosowanie korespondencyjne było przewidziane tylko dla grup określonych w art. 54 § 1 i 4 k.w. i art. 40 ustawy COVID-19. Równość polega na tym, że każdy głos ma jednakowe oddziaływanie na wynik wyborów. Mechanizmem zabezpieczającym wskazaną zasadę jest procedura weryfikacji tożsamości wyborców odbierających kartę do głosowania przez właściwą komisję wyborczą (art. 52 § 1 k.w.), przezroczysta konstrukcja urn wyborczych czy sposób liczenia głosów. W efekcie stosowania tych zasad wybory mogą być uznane za uczciwe. Dyrektywa bezpośredniości (art. 2 k.w.) umożliwia osobiste oddanie głosu na karcie do głosowania w lokalu wyborczym, po uprzednim uregulowaniu formalności. Z kolei nakaz głosowania korespondencyjnego, jako jedyne dopuszczalne sposobu zagłosowania, przewidziano nowelizacją ustawy COVID-19. Z kolei na dzień wydania przez premiera polecenia, jedynymi podmiotami uprawnionymi do zaaplikowania korespondencyjnej metody były te określone w art. 40 ustawy COVID-19. Zasada tajności zakłada, że wyborca powinien mieć swobodę w trakcie oddawania głosu, zgodnie ze swoją wolą, jak również możliwość weryfikacji oddanego głosu i przypisania go do konkretnego wyborcy przez

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15.09.2020 r., sygn. akt VII SaA/WA/ 992/20 [LEX].

członków komisji. Gwarancji osiągnięcia wskazanego efektu nie dawało w tym przypadku sprawdzenie poczynione przez doręczyciela poczty, który nie posiada kompetencji i doświadczenia w tej kwestii.

Odnosząc się do drugiej okoliczności podniesionej w uchwale SN z 2020 roku, czyli dostępu do wolnych i pluralistycznych mediów, należy wskazać na dyskryminujące wypowiedzi osób pełniących wysokie funkcje w państwie, które pojawiły się w przekazach medialnych, w tym Telewizji Polskiej, m.in. odnośnie się do kwestii ksenofobicznych, antysemickich, jak i również dehumanizacji osób nieheteronormatywnych [Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2021: 43–44; Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2021: 39–40].

Bezprecedensowe było również zaangażowanie w kampanie wyborczą wówczas urzędującego Prezydenta RP, który ubiegał się o reelekcję, niektórych organów administracji rządowej (np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przygotowało kampanię profrekwencyjną przeznaczoną dla małych samorządów, w której do wygrania były wozy strażackie, co według mediów oznaczało zwiększenie szansy na ponowny wybór dla wówczas urzędującej głowy państwa), a nawet konstytucyjnego organu państwa – Prezesa Rady Ministrów (np. w ramach promocji kandydatury urzędującego prezydenta, premier odwiedzał niektóre gminy i obiecywał im wsparcie finansowe, z programu, który jeszcze nie został uchwalony w procedurze legislacyjnej [Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2021: 39–40]).

W mediach publicznych wyraźnie dominowała negatywna prezentacja kontrkandydatów urzędującego prezydenta. Dodatkowo, w Telewizji Publicznej czas antenowy poświęcony na poszczególnych kandydatów rozkładał się nierówno, na korzyść obecnie urzędującego prezydenta [Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2021: 188]. W tym miejscu warto przytoczyć fragment opinii misji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, które było obserwatorem wyborów „stronniczość mediów w połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru ze strony Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji sprawiły, że wyborcy mieli ograniczony dostęp do wyczerpujących informacji, które mogłyby pomóc im w dokonaniu wyboru” [Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) 2020].

Wobec powyższego, konieczne jest wskazanie, jaki jest europejski standard wolności i pluralizmu mediów wynikający z bezwzględnie wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów normatywnych, czyli art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjętej 7 grudnia 2000 roku w Nicei przez Parlament Europejski, Radę i Komisję¹⁷ i art. 10 Konwencji. W art. 11 Karty zagwarantowano prawo do wolności wypowiedzi, które zawiera w sobie swobodę posiadania poglądów, otrzymywania, przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz oraz bez względu na granice państwowe. Następnie art. 11 ust. 2 Karty statuuje poszanowanie dla wolności i pluralizmu mediów. Warte podkreślenia jest

¹⁷ Dz. Urz. UE. C 83/ 289 z 30.03.2010 r.

to, że art. 11 ust. 2 Karty zawiera prawo (jako podstawę roszczenia), a nie zasadę. Taki status normatywny wskazanego przepisu implikuje zobowiązanie względem państw członkowskich do poszanowania prawa (art. 51 ust. 1 Karty), które wyraża się w zakazie ingerencji władz publicznych w jego realizację (obowiązek negatywny), wynikający już z samej istoty praw podstawowych i nie wymaga spełnienia dodatkowych warunków [Wróbel 2013: 1331–1332]. Natomiast art. 10 Konwencji zapewnia wolność wypowiedzi, która obejmuje swobodę posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz oraz bez względu na granice państwowe. W kontekście tego przepisu stanowczo należy podkreślić, iż zapewnienie pluralizmu mediów może nastąpić tylko wtedy, kiedy media publiczne będą miały zapewniony pluralizm wewnętrzny odnoszący się do działalności i upowszechnienia treści programowych, które powinny zawierać przynajmniej tworzenie przestrzeni do debaty publicznej, wymiany różnych poglądów, przestrzegać standardów zawodowych, promowanie wspólnie uznanych wartości np. godność, ochrona dzieci przed agresywnymi treściami czy niedyskryminacja¹⁸. W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z dnia 17 września 2009 roku w sprawie Manole i in. przeciwko Mołdawii (skarga nr 13936/02), Trybunał potwierdził, iż państwo ma zapewnić taki pluralizm mediów przez prawo i praktykę, że audytorium będzie otrzymywało prawdziwą informację oraz miało dostęp do różnych opinii za pośrednictwem mediów, a dziennikarze i inni pracownicy mediów nie będą ograniczeni w przekazywaniu lub komentowaniu takich informacji. Zagwarantowanie tak ścisłej ochrony wolności prasy bierze się z podkreślenia przez Trybunał jej roli, jako „publicznego strażnika” (*public watchdog*), jak i również funkcji przekazywania informacji i idei o sprawach publicznych.

W konsekwencji, funkcją niezależnych i pluralistycznych mediów jest aktywne i skuteczne uczestniczenie jednostki w życiu społecznym, politycznym, gospodarczym i kulturowym przez dostęp do rzetelnej, pluralistycznej informacji, a tym samym wyrobienie sobie konkretnego poglądu, który implikuje możliwość brania udziału w dyskursie. Tak pojmowana wartość stanowi cenne źródło praw człowieka, jest także warunkiem koniecznym istnienia państwa demokratycznego. Przestrzeganie standardów wolnej i pluralistycznej prasy w danym państwie promieniuje na stan demokracji w pozostałych państwach¹⁹.

¹⁸ Zalecenie CM/Rec(2011)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie nowego pojęcia mediów, przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 21.09.2011 r. na 1121. posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów. Wskazane zalecenie „należy uwzględnić przy tworzeniu polityki dotyczącej mediów i stopniowaniu jej obowiązywania, zawsze z zastrzeżeniem warunku ścisłej konieczności i minimalnej interwencji”.

¹⁹ Motyw nr 1 i 2 opinii Komisji Kultury i Edukacji z dnia 5.03.2018 r. sporządzonej dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej, sygn. 2017/2209(INI). Więcej na temat standardów prowadzenia kampanii wyborczej zob. A. Rakowska-Trela [2015].

PODSUMOWANIE

Analiza dotychczasowych rozważań, opartych na zebranych w artykule materiale wprost prowadzi do wniosku, że istnieje pewien dysonans między jedną z funkcji prawa wyborczego – sprawowania efektywnej kontroli nad procesem wyborczym przez samych wyborców a instytucją ważności wyborów, bowiem przesłanki podniesione w proteście wyborczym, których konstrukcja legislacyjna zachęca do jego aplikacji jako jednego z mechanizmu weryfikacji wyborów. W rzeczywistości jednak mają niewielki wpływ na ich uwzględnienie, czy też głębszą analizę przez Sąd Najwyższy w trakcie ich rozpoznawania, co zostało unaocznione w uchwale SN z 2020 roku. Wywołuje to co najmniej irytację i zniechęcenie do ich składania. Doskonałym tego przykładem były złożone protesty na wybór Prezydenta RP w 2020 roku, których zarzuty odnoszące się do nieprawidłowości ujawnionych w czasie tworzenia obrazu normatywnego prawa wyborczego w czasie epidemii, jak i faktycznego dostępu do kampanii wyborczej (o czym mowa była w poprzedniej części pracy) unaocznily rozdzźwięk między tym, co jest (*sein*) a tym, co powinno (*sollen*).

Sąd Najwyższy w uchwale stwierdzającej ważność wyborów w 2020 roku stwierdził, że orzekając o ważności wyborów bierze pod uwagę wszelkie „okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla ważności wyborów, również tych, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu wyborczego”. Po czym, jakby nie zauważono, czy nie pochyłono się nad kwestią tzw. wyborczego ustawodawstwa covidowego, które spowodowało, iż wybory na urząd Prezydenta RP nie spełniały konstytucyjnych standardów powszechności, równości, bezpośredniości i tajności (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP), co zostało potwierdzone w przytoczonym wyroku WSA w Warszawie. Odnosząc się do drugiej okoliczności – problemu standardów wolności i pluralizmu mediów w czasie kampanii, SN stwierdził

Nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że dobrą praktyką odnoszącą się do procesu wyborczego powinno być neutralne podejście władz publicznych do kampanii wyborczej. Kampania powinna być relacjonowana we wszystkich mediach, zwłaszcza publicznych, w sposób rzetelny. Sygnalizowane w przestrzeni publicznej i w protestach wyborczych naruszenia tych standardów nie przybrały jednak postaci, w której ograniczona zostałaby możliwość wolnego wyboru.

W przytoczonej sentencji brak jest podjęcia oceny w kwestii faktycznego zachowania neutralności władz publicznych w trakcie kampanii wyborczej. Pomięto również to, na czym polegać ma pluralizm mediów określony w uchwale i czy w ogóle był on zachowany. Mimo to stwierdzono, że podniesione naruszenia nie wpływały na wolność wyboru. Raporty wskazane w poprzedniej części pracy dobitnie wskazują na zaangażowanie administracji rządowej, a nawet organu konstytucyjnego (Prezesa Rady Ministrów) w kampanie wyborczą na

korzyść urzędującego prezydenta RP, który ubiegał się o reelekcję. Media publiczne nie zapewniały rzetelnego przekazywania informacji o kandydatach ubiegających się o urząd Prezydenta RP, inaczej niż w przypadku dotychczas sprawującego funkcje głowy państwa, ponieważ rozkład czasu antenowego był nierówny, na niekorzyść pozostałych kandydatów. Treści programowe skierowane przeciwko osobom nieheteronormatywnym były dehumanizujące. Uwidoczniona praktyka niestety jaskrawo narusza standard medialny wykształcony zarówno w ramach Rady Europy, jak i Unii Europejskiej, których Polska jest członkiem. Analizowana praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego podczas podejmowania uchwały stwierdzającej ważność wyborów prezydenckich z 2020 roku niestety nie przekonuje o słuszności podniesionych tam racji i tym samym nie daje pewności, czy wybory były rzetelne i tym samym ważne, biorąc pod uwagę spełnienie materialnych warunków określonych w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP (bowiem formalnie wybory z 2020 r. zostały uznane za ważne).

W wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku (sygn. akt C-585/18, C-624/18, C-625/18) wprost wskazano, że wymiar sprawiedliwości funkcjonujący w państwach członkowskich powinien być postrzegany społecznie jako niezależny i niezawisły, a w konsekwencji budzić zaufanie. Natomiast taki stan rzeczy może być osiągnięty za pomocą właściwie stosowanej praktyki judykacyjnej, która m.in. nie pomija faktów podniesionych przez strony (lub innych uczestników postępowania), ustosunkowuje się rzetelnie i dokładnie do każdego podniesionego dowodu, który podlega ocenie i potem uwzględnieniu (lub nie) w ustaleniu prawdy materialnej, która jest podstawą rozstrzygnięcia²⁰. Dodatkowo, w kwestiach rozstrzygania spraw prawnowyborczych (w tym protestów wyborczych i ważności wyborów) istotne jest rzetelne i wyczerpujące uzasadnianie orzeczeń w sprawach poddanych kognicji judykacyjnej, z uwagi na występującą krytykę uwikłania się sądu w kwestie sporu politycznego, czy rodzący się nacisk społeczny odnośnie do podjęcia korzystnej decyzji. Z tego powodu swoistą tarczą przed wskazanymi wpływami jest zasada niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), w której ramach powinno nastąpić rozważne, rzetelne i niewątpliwe wytłumaczenie społeczeństwu, dlaczego zapadła taka, a nie inna decyzja [Wróbel 2007: 197]. Skoro SN w uzasadnieniu uchwały z 2020 roku wskazał, że rozpatrując sytuacje ważności wyborów prezydenckich, bierze pod rozwagę „okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla ważności wyborów, również tych, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu wyborczego”, oznacza to, że wskazane nieprawidłowości związane z legislacją wyborczą (zakwestionowane przez sąd administracyjny), jak i dostępem do pluralistycznych mediów w czasie kampanii

²⁰ Zob. art. 327¹ ustawy z dnia 17.11.1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1575, 1578, 2320 oraz 2021 poz. 11, 1090, 1177).

(który został skrytykowany w przedstawionych raportach) nie miały znaczenia. Wobec tego przychodzi myśl, jak bardzo rażące, asymetryczne nieprawidłowości muszą nastąpić, aby rzetelnie zostały przeanalizowane w uchwale przez SN.

W tym miejscu pojawia się kolejny z wielu dylematów prawa wyborczego [Ciapała, Pyrzyńska 2021] – czy taki model rozpatrywania ważności wyborów, który został zaaplikowany przez Sąd Najwyższy w uchwale z 2020 roku, może wzmacniać poczucie sprawczości i partycypacji wyborcy w proces wyborczym, i w konsekwencji petryfikować przekonanie, że wybory były rzetelne i legalne? Dodatkowo, biorąc pod uwagę zachowanie w ramach swoich kompetencji organów władzy publicznej, zaangażowanych w trakcie wyborów w 2020 roku, tak konstytucyjnych (parlament, Prezes Rady Ministrów i niektórzy ministrowie oraz Prezydent RP, jak i Sąd Najwyższy), jak i państwowych (PKW), można stwierdzić, iż społeczne zaufanie do państwa i stanowionego przez niego prawa nie zostało spetryfikowane (*a contrario* do art. 2 Konstytucji RP). Powyższe okoliczności wzmacniają patologizację i dalszy regres stanu demokracji, dlatego nic dziwnego, że Rzeczypospolita Polska w raporcie Economist Intelligence Unit (jednostka badawcza związana z tygodnikiem *The Economist*) za rok 2020 jest uplasowana na 50 miejscu na 167 państw. W świetle wskazanych danych ustroj RP został określony, jako „demokracja wadliwa”.

BIBLIORAFIA

- Buczkowski Łukasz. 2010. *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym. Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. Przemysł: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Przemysłu.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ciapała Jerzy, Pyrzyńska Agata. 2021. W *Dylematy polskiego prawa wyborczego*. Red. Jerzy Ciapała, Agata Pyrzyńska. Warszawa: C.H. Beck.
- Dauter Bogusław. 2005. *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego*. W *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Garlicki Lech. 2011. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Tom II. *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Garlicki Lech. 2019. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Gebethner Stanisław. 2000. *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP. Tekst jednolity z 9 czerwca 2000 r. oraz akty wykonawcze*. Warszawa: Scholar.

- Grzybowski Marcin. 2008. *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych. W Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku. Red. Andrzej Szmyt, Gdańsk.
- Jaskiernia Jerzy. 2012. *System wyborów do jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011*. W *Administracja publiczna*. Tom III. *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*. Red. Bogumił Szmulik, Katarzyna Miaskowska-Daszkie-wicz. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kumoch Jakub. 2014. *Misje obserwacji wyborów Unii Europejskiej jako instrument działań zewnętrznych UE*. Warszawa–Pekin (praca doktorska).
- Rakowska Anna. 2010. „Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych”. *Państwo i Prawo* 3.
- Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof. 2008. „Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych”. *Przegląd Wyborczy* 9–10.
- Rakowska-Trela Anna. 2015. *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Skotnicki Krzysztof. 2007. „Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki”. *Przegląd Sejmowy* 2 (79).
- Tuleja Piotr. 2020. „Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.”. *Państwo i Prawo* 10.
- Wróbel Andrzej. 2007. *Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. W Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Wróbel Andrzej. 2013. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

AKTY NORMATYWNE

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta 7 grudnia 2000 r. w Nicei przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską (Dz. Urz. UE. C 83/ 289 z 30 marca 2010 r.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; Dz. U. z 2001 r., nr 28, poz. 319; Dz. U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471; Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1575, 1578, 2320; Dz. U. 2021 poz. 11, 1090, 1177).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. 2020 poz. 1319).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 poz. 3).
- Ustawa z dnia 31 marca 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. poz. 568).
- Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz. U. poz. 568 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 ze zm.).

ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 września 2009 r. w sprawie Manole i in. przeciwko Mołdawii, skarga nr 13936/02.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1995 r., sygn. akt III SW 1102/95, OSNP 1996/1/1.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt . III SW 66/15.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2020 r., sygn. akt I NSW 5890/20.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1995 r., sygn. akt III SW 43/95 (OSNP 1996/1/8).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 września 2020 r., sygn. akt VII SaA/WA/ 992/20.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), RZECZPOSPOLITA POLSKA WYBORY PREZYDENCKIE, 28.06. i 12.07. 2020 r. Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR. Sprawozdanie końcowe, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471351.pdf> (dostęp: 25.08.2021).
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2020. Warszawa 2021, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja_RPO_za_2020.pdf (dostęp 25.08.2021).
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/02/2020.Pandemia-kryzyspraworzadnosci-wyzwania-dla-praw-czlowieka-01-02.pdf> (dostęp 11.09.2021).
- <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/demokracja-pandemia-polska-autorytaryzm-usa-wegry-unia-europejska-reformy-rzady-nieliberalne-prawa-czlowieka> (dostęp 11.09.2021).
- Łętowska Ewa. 2021. *Protesty wyborcze a ważność wyborów – znaki zapytania*, <https://monitor-konstytucyjny.eu/archiwa/19215#sdfootnote25anc> (dostęp 4.09.2021).
- Najwyższa Izba Kontroli. Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego. Warszawa 2021, file:///C:/Users/48784/AppData/Local/Temp/NIK-D-20-502-informacja-WYBORY.pdf (dostęp 25.08.2021).
- Opinie z 15 kwietnia 2021 r. Rzecznika Generalnego TSUE w dwóch sprawach C-487/19, C- 508/19 https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jEVtxRFb0dYJ:https://curia.europa.eu/20jems/jems/p1_3488903/fr/+&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-d1%20 (dostęp 25.09.2021).
- Wyjaśnienie do art. 11. <https://fra.europa.eu/pl/eu-charter/article/11-wolnosc-wypowiedzi-i-informacji#TabExplanations> (dostęp 25.08.2021).

INNE ŹRÓDŁA

- Motyw nr 1 i 2 opinii Komisji Kultury i Edukacji z dnia 5 marca 2018 r. sporządzonej dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej, sygn. 2017/2209(INI).
- Postanowienie Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 184).
- Uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 473).
- Zalecenie CM/Rec(2011)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie nowego pojęcia mediów, przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 21 września 2011 r. na 1121. posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów.

Streszczenie

Artykuł jest uzupełnieniem szczegółowym do tekstu pt. „Prawo do protestu przeciw wyborowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na tle ustawodawstwa Republiki Słowackiej i Czeskiej” (*Studia Wyborcze* 2021, t. 31). Napisanie opracowania również bierze się z konieczności pochylenia się nad zagadnieniem praktyki rozpatrywania takiego protestu wyborczego przez pryzmat jego funkcji, czyli spełniania efektywnej ochrony rzetelności wyborów i poczucia sprawczości przez wyborcę, który ten środek zaskarżenia wnosi. Celem niniejszego opracowania będzie odpowiedź na pytanie, czy protest wyborczy, w obecnym kształcie, faktycznie wypełnia cele, jakie mu przydzielił ustrojodawca? Wniosek płynący z tego tekstu nie jest optymistyczny, bowiem standard zastosowany przez Sąd Najwyższy, w zakresie rozpatrzenia protestów wyborczych wniesionych w wyborach w 2020 roku, pokazał, niestety, co najmniej poczucie bezsilności i irytacji, ze strony skarżącego.

Słowa kluczowe: protest wyborczy na wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, funkcje protestu wyborczego, ważność wyborów.

ELECTION PROTESTS IN THE ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND. THEORY AND PRACTICE (summary)

This article is a detailed supplement to the text entitled “The right to protest against the election of the President of the Republic of Poland on the basis of the legislation of the Slovak and Czech Republic” (*Studia Wyborcze* 2021, vol. 31). Writing the study also stems from the necessity to consider the practice of considering such an election protest through the prism of its function, that is, the effective protection of election integrity and the sense of agency by the voter who brings the appeal. The aim of this study will be to answer the question whether the election protest, in its present shape, actually fulfills the goals assigned to it by the constitution-maker? Unfortunately, the conclusion that appears from this text is not optimistic, as the standard applied by the Supreme Court in the scope of considering election protests brought in the elections in 2020 unfortunately showed, at least, a feeling of helplessness and irritation on the part of the complainant.

Keywords: election protest against the election of the President of the Republic of Poland, functions of election protest, validity of elections