



# Zmiany w sądownictwie a uczciwość procesu wyborczego

Agata Pyrzyńska

## 1. Wprowadzenie

Wybory stanowią nieodzowny element systemu demokratycznego. Powinny być przeprowadzane zgodnie z zasadami prawa wyborczego, które *de facto* decydują o ich charakterze. Pośród tych zasad szczególne znaczenie mają dwie: zasada wolnych i zasada uczciwych wyborów. Cechą, która w pewnym sensie je obie łączy, gwarantując ich praktyczną realizację, jest dyrektywa poddania wyborów właściwym procedurom weryfikacyjnym na poszczególnych etapach procesu wyborczego<sup>1</sup>. Weryfikacja ta zapobiega potencjalnym nadużyciom w toku wyborów oraz przyczynia się do budowania tak ważnego w demokratycznym państwie prawnym poczucia zaufania wyborców do procedur wyborczych, a w szerszym kontekście – także do państwa i jego organów.

W znacznej mierze wspomniana wcześniej weryfikacja poszczególnych czynności wyborczych w polskiej praktyce wyborczej realizowana jest z udziałem sądów<sup>2</sup>. Innymi słowy: ustawodawca za zasadne uznał zapewnienie prawa do sądu także w procesie wyborczym, co gwarantować ma ochronę

<sup>1</sup> G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 23; A. Sokala, *Wolnych wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s.v. wolnych wyborów zasada.

<sup>2</sup> Choć nie wyłącznie, gdyż funkcję weryfikacyjną w zakresie prawidłowości realizacji czynności wyborczych pełnią także organy wyborcze (w szczególności PKW) czy chociażby instytucje społecznej kontroli procesu wyborczego (np. mężowie zaufania, obserwatorzy społeczni).

konstytucyjnych, podmiotowych praw wyborczych, a także przyczyniać się do praworządnego przebiegu procesu wyborczego. Nie wydaje się przesadnym stwierdzenie, że udział niezależnych sądów i niezwiązanych sędziów w procesie wyborczym jest czynnikiem wzmacniającym legitymizację wybranych przedstawicieli.

W tym kontekście pojawiają się jednak wątpliwości, czy aktualny stan polskiego wymiaru sprawiedliwości, będący następstwem reformy zapoczątkowanej w 2015 roku, gwarantuje pełną realizację prawa do sądu na poszczególnych etapach procesu wyborczego. Dyskusyjne zmiany, jakie zaszły w polskim prawodawstwie odnoszącym się do TK, SN, sądów powszechnych, a także KRS, stawiają pod znakiem zapytania realizację takich standardów prawa do sądu jak dostęp do bezstronnego i niezależnego sądu, a przede wszystkim – jak wskazuje art. 6 EKPC – sądu „ustanowionego ustawą”, a zatem w trybie niebudzącym wątpliwości z punktu widzenia obowiązujących w danym systemie procedur nominacji sędziowskich<sup>3</sup>.

Celem niniejszej analizy jest wskazanie zasadniczych problemów, jakie zaistniały w procesie reorganizacji polskiego sądownictwa, oraz zidentyfikowanie tych obszarów procesu wyborczego, w przypadku których zmiany wynikające z reformy wymiaru sprawiedliwości mogą stanowić zagrożenie dla realizacji zasady wolnych i uczciwych wyborów. W analizie wyszczególniono te etapy i czynności, w których zaangażowanie władzy sądowniczej jest nieodzowne<sup>4</sup>, a naruszenie konstytucyjnego standardu prawa do sądu może powodować daleko idące konsekwencje dla ważności procesu wyborczego.

## 2. Kontrowersje wokół reformy wymiaru sprawiedliwości

Reforma sądownictwa, oddziałująca na aktualny stan polskiego wymiaru sprawiedliwości, postępuje od 2015 roku. Składa się na nią szereg zdarzeń i daleko idących zmian legislacyjnych, którym towarzyszą kolejne rozstrzygnięcia sądów krajowych, a także TSUE czy ETPCz. Kompleksowe omówienie poszczególnych etapów pogłębiającego się kryzysu konstytucyjnego zdecydowanie wykracza poza ramy niniejszej analizy, toteż poniżej zasygnalizowano jedynie kluczowe problemy, których wystąpienie może znaleźć przełożenie na procedury gwarancyjne względem uczciwości procesu wyborczego.

Bez wątpienia pierwszym z przejawów kryzysu konstytucyjnego – ujmując rzecz chronologicznie – są zmiany, jakie zaszły w TK. Jeśli chodzi o ich związek z procedurą wyborczą, to pozornie można go określić jako pośredni. TK nie występuje bowiem w procesie wyborczym jako aktywny uczestnik, lecz orzeka w sprawach m.in. o zgodności z Konstytucją ustaw oraz innych aktów normatywnych zgodnie z art. 188 Konstytucji RP, wśród których mogą być oczywiście także regulacje z zakresu prawa wyborczego<sup>5</sup>. Biorąc jednak pod uwagę pozycję ustrojową TK, wskazać należy, że nie jest to rola wyłącznie „pozorna”, gdyż proces wyborczy wpisuje się w konstrukcję naczyń połączonych konstytuujących system demokratyczny, a „zachwianie” pozycji TK, jako *sui generis* „obrońcy demokratyzacji oraz systemu ograniczeń władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>6</sup>”, pozbawia obywateli niezależnego gwaranta ochrony ich konstytucyjnych praw i wolności. Zasadniczym problemem, jaki rysuje się w kontekście „nowego” TK, jest jego aktualny skład będący pokłosiem wydarzeń z 2015 roku<sup>7</sup>. Może on

3 Tak M. Wiącek, *Prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021, s. 177.

4 Analiza nie obejmuje kwestii udziału sędziów w organach wyborczych – ta wymagałaby odrębnego opracowania.

5 Niejako na marginesie warto też odnotować, że do zadań TK należy także rozstrzygnięcie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, co w szeroko pojętym kontekście wyborczym nie pozostaje bez znaczenia.

6 W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020, s. 95.

7 Szerzej na temat genezy tych kontrowersji m.in.: L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja RP*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 7–8, s. 8–12.

stanowić podstawę do kontestowania skuteczności rozstrzygnięć Trybunału z uwagi na objęcie urzędów sędziowskich przez osoby do tego nieuprawnione (początkiem zmian było zaprzysiężenie przez Prezydenta 3 grudnia 2015 roku trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji<sup>8</sup>). Konsekwencją nieprawidłowego kształtowania składu TK jest także wątpliwy status Prezesa i Wiceprezesa TK<sup>9</sup>.

Drugim z kluczowych przejawów kryzysu konstytucyjnego, który bezpośrednio wpływa na proces wyborczy, jest kwestia składu KRS, której zadaniem jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów<sup>10</sup>. Z uwagi na fakt, że udział tego organu w procedurze nominacyjnej wszystkich sędziów jest obligatoryjny (art. 179 Konstytucji RP), nieprawidłowości w zakresie kształtowania jego obsady *de facto* będą oddziaływać na wszystkie procedury w toku procesu wyborczego, w które zaangażowani będą sędziowie powołani z udziałem „nowej” KRS. Precyzując – kluczowy problem sprowadza się do wątpliwej z punktu widzenia konstytucyjnego zmiany trybu powoływania sędziowskiej części składu KRS, dokonanej na mocy nowelizacji ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 roku<sup>11</sup>. W myśl nowych przepisów członkowie KRS wybierani spośród sędziów nie są bowiem wskazywani – jak przed wspomnianą nowelizacją – na zasadzie reprezentatywności przez przedstawicieli sędziów różnych szczebli i rodzajów sądów, lecz kluczową rolę w ich powołaniu odgrywa Sejm<sup>12</sup>. Nowy tryb powołania Rady stwarza wątpliwości co do zgodności z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP<sup>13</sup>, narusza zasadę niezależności składu tego organu i trójpodziału władzy, zapewniając zbyt duży wpływ na jej obsadę organom władzy ustawodawczej i wykonawczej (23 spośród 25 członków). Jak wskazał ETPCz „na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r. (...) władza ustawodawcza i wykonawcza uzyskały decydujący wpływ na skład KRS. Ustawa praktycznie zlikwidowała nie tylko poprzedni system przedstawicielski ale również gwarancje niezależności sądownictwa w tym zakresie<sup>14</sup>”. Dodatkowo, nie można nie wspomnieć o przedterminowym skróceniu kadencji wszystkich członków poprzednio urzędującej KRS (dokonanym także na mocy ustawy z 8.12.2017 roku). Przerwanie konstytucyjnej, czteroletniej kadencji legalnie powołanych członków KRS w sposób oczywisty pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 187 ust. 3 Konstytucji RP<sup>15</sup>. Powyższe okoliczności wpływają na stopień niezależności KRS wobec organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ten zaś, w świetle wyroku TSUE z 19 listopada 2019 roku, może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez KRS sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności<sup>16</sup>. Wadliwe obsadzenie obecnej KRS może być więc podstawą do kwestionowania jej legitymacji do dokonywania nominacji sędziowskich, a w dalszej kolejności także przekładać się na podważanie statusu sędziowskiego osób powołanych przez Prezydenta i wydawanych z ich udziałem

8 Zob. wyrok ETPCz z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18), Lex nr 3170326.

9 Na ten temat szeroko W. Sadurski, *op. cit.*, s. 104 i nast.

10 Art. 186 Konstytucji RP.

11 Zob. art. 9a oraz 11a–11 e Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3).

12 Ł. Bojarski, *Jak przywrócić państwo prawa? Krajowa Rada Sądownictwa*, s. 6, [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Bojarski\\_KRS.pdf?amp%3Bqid=391046](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Bojarski_KRS.pdf?amp%3Bqid=391046) [dostęp: 20.07.2022]. Tryb ten stanowczo skrytykowała także Komisja Wenecka, jako niezgodna ze standardami europejskimi, zob. *Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session* (Venice, 8–9 December 2017), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e) [dostęp: 25.07.2022].

13 Choć niezgodności tej nie dopatrył się TK w wyroku z dnia 25 marca 2018 r., K 12/18, Lex nr 3071415.

14 Wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skarga nr 49868/19), Lex nr 3253094.

15 Co więcej, zabieg zastosowany przez ustawodawcę był w istocie działaniem zmierzającym do ustawowej zmiany Konstytucji, co ocenić należy jako naruszenie art. 8 ustawy zasadniczej i podstaw demokratycznego państwa prawnego; S. Patyra, *Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2019, nr 119, s. 133. Przerwanie kadencji KRS zakwestionował także ETPCz jako niezgodne z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zob. wyrok w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* (nr skargi 43572/18), LEX nr 3321066.

16 Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18., *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

rozstrzygnięć. Kontrowersje wokół „nowej” KRS nie sprowadzają się zatem jedynie do zmian w jej wewnętrznych funkcjonowaniu, lecz należy je interpretować szerzej. Zmiany w tym organie w istocie przekładają się na zachwianie podstaw funkcjonowania innych podmiotów i procedur kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania państwa prawnego i systemu demokratycznego, w tym – jak zostanie wykazane poniżej – także procedur weryfikacyjnych w procesie wyborczym.

Wreszcie zasygnalizować należy reformy, jakie dokonane zostały w funkcjonowaniu SN oraz sądów powszechnych, gdyż ich udział w procesie wyborczym jest dostrzegalny wprost w wielu sferach i na różnych jego etapach. Jeśli chodzi o funkcjonowanie SN, to zmiany dotyczyły zarówno jego struktury, kompetencji, jak i statusu sędziów. Ustawa z 8 grudnia 2017 roku<sup>17</sup> ustanowiła dwie nowe izby: Izbę Dyscyplinarną<sup>18</sup> oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Biorąc pod uwagę związek SN z procesem wyborczym, szczególnie istotny jest status drugiej ze wskazanych, która przede wszystkim (choć nie wyłącznie) rozstrzyga o ważności wyborów do Sejmu, Senatu, PE i na urząd Prezydenta RP. Główne wątpliwości dotyczą procedury powołania sędziów w niej orzekających – w tym zakresie aktualne pozostają uwagi dotyczące dyskusyjnego charakteru KRS powoływanej w „nowym” trybie, opiniującej kandydatów na sędziów. Innymi słowy – w myśl powyższych rozważań – skład tej Izby pozwala na formułowanie zastrzeżeń co do standardu jej należytej obsady. Co więcej, skuteczność powołania sędziów powinna być kwestionowana także z uwagi na wątpliwy charakter obwieszczenia Prezydenta RP z 24 maja 2018 roku o wolnych stanowiskach sędziów w Sądzie Najwyższym, w tym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, które pozbawione było kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów<sup>19</sup>. Tego rodzaju akt urzędowy Prezydenta RP nie jest ujęty w zamkniętym katalogu prerogatyw prezydenckich statuowanych przez art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, dla których nie wymaga się podpisu premiera. Innymi słowy – jak wskazuje się w literaturze – brak kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów pod wspomnianym obwieszczeniem Prezydenta czyni ten akt nieważnym w ujęciu konstytucyjnym, to zaś oddziałuje na nieważność procedury nominacyjnej sędziów powołanych z jego wykorzystaniem<sup>20</sup>. Poza wskazanymi wyżej okolicznościami na uwagę zasługuje także rozstrzygnięcie ETPCz w sprawie Dolińska-Ficek przeciwko Polsce, w którym Trybunał dodatkowo stwierdził, że oczywistym naruszeniem prawa przy kształtowaniu składu omawianej Izby było też powołanie przez Prezydenta RP sędziów zarekomendowanych przez KRS, pomimo że NSA wstrzymał wykonanie jej uchwały z dnia 28 sierpnia 2018 r.<sup>21</sup> (rekomendującej tych kandydatów na sędziów) w związku ze złożeniem odwołań kwestionujących jej legalność<sup>22</sup>. Jak wskazał Trybunał: „nieprawidłowości w procesie nominacji [sędziów] naruszyły legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takim stopniu, że w następstwie z natury wadliwej procedury nominacji sędziów nie posiadała ona i nie posiada atrybutów «sądu», który jest «zgodny z prawem» w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji”<sup>23</sup>. Odnosząc się natomiast do składów pozostałych izb SN, dyskusyjne z punktu widzenia statusu sędziego i przymiotu jego niezawisłości było też obniżenie granicy wieku przejścia sędziów SN w stan spoczynku z 70 do 65 roku życia (włącznie z próbą przerwania określonej konstytucyjnie kadencji Pierwszej Prezes SN).

17 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2017 poz. 5).

18 Aktualnie jest to Izba Odpowiedzialności Zawodowej.

19 Zob. m.in. M. Florczak-Wątor, T. Zalaśkiński, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, wydanego bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/2655-konkurs-bez-kontrasygnaty-est-niewazny-opinia-prawna-dr-hab-monika-florczak-wator-prof-uj-dr-tomasz-zalasinski-radca-prawny> [dostęp: 20.07.2022].

20 W. Mojski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2019 r.* (I NSW 103/19), „Studia Iuridica Lubliniensia” 2019, vol. XXVIII, t. 4, s. 170.

21 Uchwała nr 331/2018 KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwadzieścia stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, [https://adm.courtwatch.pl/wp-content/blogs.dir/7/files/formidable/190/uchwa%C5%82a-331\\_2018-1.pdf](https://adm.courtwatch.pl/wp-content/blogs.dir/7/files/formidable/190/uchwa%C5%82a-331_2018-1.pdf) [dostęp: 20 lipca 2022].

22 Wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, *op. cit.*

23 *Ibidem*.

Zabieg ten skutkował przedwczesnym zaprzestaniem wykonywania orzeczniczych obowiązków przez część urzędujących sędziów SN<sup>24</sup>, a w konsekwencji – podważanymi przez konstytucjonalistów zmianami personalnymi. Pomimo tak znaczących uchybień natury konstytucyjnej SN w nowym kształcie orzeka o tak doniosłych kwestiach jak ważność wyborów czy – w niektórych przypadkach – posiadanie praw wyborczych.

Wreszcie nie sposób pominąć sytuacji sądów powszechnych. W tym zakresie aktualne pozostają wątpliwości co do trybu powoływania lub awansu sędziów z udziałem „nowej” KRS, niedającej gwarancji niezależności i powołanej z naruszeniem konstytucyjnej kadencji. Ponadto, istotną zmianą jest zwiększenie kontroli Ministra Sprawiedliwości (a zatem organu władzy wykonawczej) nad sądami powszechnymi. Widać to wyraźnie przede wszystkim w nowym trybie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów, a także dopuszczonym przez ustawę z 12 lipca 2017 roku – mechanizmie wymiany części z nich w drodze autonomicznej decyzji Ministra w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy<sup>25</sup>. Tymczasem to właśnie prezesi sprawują pieczę nad rozdziałem spraw, a także nad przydziałem sędziów do poszczególnych wydziałów. Minister Sprawiedliwości zyskał także daleko idące kompetencje w zakresie postępowań dyscyplinarnych sędziów, co ocenić należy jednoznacznie krytycznie z uwagi na naruszenie zasady trójpodziału władzy i powstanie tzw. efektu mrożącego wśród sędziów. Zmiany prowadzące do zaburzenia niezależności sądów powszechnych także mogą wpływać na osłabienie zaufania wyborców do rzetelnych procedur ochrony ich praw w toku procesu wyborczego.

### 3. Wybrane zagrożenia wobec procesu wyborczego

Po pierwsze, zaangażowanie sądów w proces wyborczy – jak wskazano wcześniej – winno wzmacniać jego prawidłowy przebieg, gwarantując realizację zasady wolnych i uczciwych wyborów. Po drugie, sądy winny stać na straży realizacji praw wyborczych przez obywateli, stwarzając poczucie bezpieczeństwa prawnego, będącego fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Poniżej przedstawiono główne obszary zaangażowania sądów różnych szczebli w procedury weryfikacji czynności wyborczych i okołowyborczych, w kontekście których można formułować obawy związane z reorganizacją wymiaru sprawiedliwości.

#### 3.1. Sąd Najwyższy

Udział Sądu Najwyższego w procesie wyborczym zauważalny jest na kilku etapach, a jego rozstrzygnięcia mogą nieść daleko idące konsekwencje dla uczestników życia wyborczego w różnych sferach (głównie organizacyjnej, choć niekiedy także finansowej). Pierwszym – z punktu widzenia chronologii procesu wyborczego – obszarem objętym kognicją SN jest weryfikacja postanowień PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego<sup>26</sup>. Zgodnie z Kodeksem wyborczym w przypadku wydania przez PKW postanowienia o odmowie notyfikacji utworzenia komitetu pełnomocnik wyborczy może wnieść skargę do SN<sup>27</sup>. Sąd rozpatruje ją w składzie trzech sędziów w postępowaniu nieprocesowym. Orzeczenie SN ma charakter kasatoryjny, a zatem uznanie skargi za zasadną wiąże się ze zobowiązaniem PKW do przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Kompetencja do wzruszenia aktu PKW przez SN może rodzić kluczowe konsekwencje dla wyborów, determinując

24 Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r. w sprawie C619/18, *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531.

25 Zob. art. 17 Ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1452).

26 Dotyczy to wyborów do Sejmu, Senatu, PE oraz wyborów Prezydenta RP. W ograniczonym zakresie SN będzie także właściwy do rozpatrywania analogicznych skarg w wyborach samorządowych, jednakże tylko w tych przypadkach, w których organem właściwym do przyjęcia zawiadomienia będzie PKW.

27 W przypadku wyborów do Sejmu zob. art. 205 k.wyb.

był komitetu i decydując, czy finalnie włączy się on w rywalizację wyborczą, pomimo zakwestionowania podstaw formalnych zawiadomienia przez PKW. Charakter omawianej czynności wymaga zatem zagwarantowania profesjonalnego, a nade wszystko całkowicie bezstronnego podejścia SN. Jego działanie obejmuje bowiem ochronę konstytucyjnej zasady równości wyborów w aspekcie równości szans wyborczych, ale przede wszystkim biernego prawa wyborczego, gdyż zgłoszenie kandydata bez notyfikacji utworzenia komitetu nie jest możliwe. SN musi zatem spełniać standard właściwego, niezawisłego i niezależnego od jakiegokolwiek siły politycznej sądu, z właściwie umocowanym składem orzekającym. Biorąc pod uwagę zastrzeżenia dotyczące kształtowania składu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych właściwej w tych sprawach, można mieć wątpliwości, czy Izba ta skutecznie będzie mogła realizować wskazaną kompetencję.

Poza rozpatrywaniem powyższych skarg SN jest także właściwy w sprawie rozpatrywania skarg na postanowienia PKW o odmowie rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu, Senatu, PE oraz o odmowie rejestracji kandydata w wyborach Prezydenta RP, co potencjalnie potęguje wpływ SN na podmioty uczestniczące w wyborach. W przypadku uznania przez SN – rozstrzygający także w składzie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – zasadności wskazanego środka, właściwy organ wyborczy niezwłocznie rejestruje listę kandydatów (kandydata) w zakresie wskazanym w orzeczeniu. Warto w tym miejscu odnotować, że wskazana wyżej kompetencja, otwierająca możliwość zaskarżenia przedmiotowego aktu PKW do SN, jest stosunkowo nowym rozwiązaniem przyjętym w 2019 roku<sup>28</sup> w związku z wyrokiem TK z 18 lipca 2012 roku<sup>29</sup>. Wprowadzenie tego środka jest bez wątpienia zasadne, gdyż stanowi gwarancję prawa do sądu w niezwykle ważnej sferze, jaką jest realizacja konstytucyjnych praw wyborczych. Jak należy sądzić, kompetencję w tym zakresie przypisano SN z uwagi na jego nadrzędną pozycję w systemie władzy sądowniczej, wymagającą z założenia dochowania najwyższych standardów funkcjonowania, na czele z takim ukształtowaniem składu izby, który gwarantować będzie rozpoznanie sprawy zgodnie z zasadami niezależności, niezawisłości i bezstronności. Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności związane z trybem powołania sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, realizacja tej kompetencji może wydawać się zagrożona.

Innym zadaniem SN, które może zaktualizować się praktycznie w każdym momencie procesu wyborczego, jest rozpatrywanie skarg pełnomocników wyborczych na wytyczne i wyjaśnienia PKW<sup>30</sup>. Chodzi tutaj o nowo wydawane uchwały PKW, gdyż pełnomocnik może wnieść wspomnianą skargę w ciągu 7 dni od dnia ich ogłoszenia. Rola SN w tej procedurze jest istotna z dwóch względów. Po pierwsze, wniesienie omawianego środka – co do zasady – wstrzymuje wykonanie uchwały Komisji, powodując stan niepewności prawnej dla uczestników procesu wyborczego. Jeśli jednak skarga zostanie wniesiona na mniej niż 7 dni przed dniem głosowania, właściwie to od decyzji SN zależy będzie jej wykonalność. Warto w tym miejscu odnotować, że wstrzymanie wykonania uchwały PKW może mieć paraliżujący wpływ na proces wyborczy, a działania pełnomocników mogą mieć charakter intencjonalny. Nierzadko bowiem akty te wydawane są wtedy, gdy danej kwestii nie regulują obowiązujące przepisy, bądź gdy przepisy te nie dają jasnej odpowiedzi, co do trybu postępowania, a istnieje potrzeba rozwiązania konkretnego problemu praktycznego w napiętym pod względem czasowym kalendarzu wyborczym<sup>31</sup>. W tym sensie zatem decyzja SN może istotnie zaważyć na przebiegu wyborów, jeśli zaskarżona uchwała rozwiązać ma doniosły dla procesu wyborczego problem. Sąd zatem musi działać całkowicie bezstronnie, mając na względzie obowiązujące regulacje, ale także bieg kalendarza

28 Na mocy Ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019 poz. 273).

29 Wyrok TK z 18 lipca 2012 r., K 14/12, LEX nr 1171388.

30 Zob. art. 161a k.wyb.

31 Na temat wytycznych i wyjaśnień A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, s. 233 i nast.



wyborczego. Co więcej, choć SN ma na rozpatrzenie skargi 7 dni, to w istocie jest to termin instrukcyjny umożliwiający wprowadzenie stanu niepewności prawnej (na skutek zawieszenia stosowania uchwały) na okres dłuższy. Po drugie, nie sposób pominąć konsekwencji, jakie może nieść za sobą treść decyzji podjętej przez SN. W razie uznania skargi za zasadną, SN zobowiązuje PKW do niezwłocznego uchylecia uchwały bądź jej zmiany w zakresie określonym w orzeczeniu. W pewnych sytuacjach zatem SN może przejąć rolę *quasi*-stanowiącą, decydując o zastosowaniu, odstąpieniu od stosowania bądź tylko częściowym zastosowaniu procedury przyjętej przez centralny organ wyborczy w uchwale. Należy zatem podkreślić, że rola SN nie ogranicza się w tym przypadku tylko do badania zgodności z prawem uchwały Komisji, ale może mieć daleko idące skutki, kształtujące sytuację prawną uczestników rywalizacji wyborczej. To wymaga pełnej niezależności działania rozstrzygającego organu, gwarantowanej jego należytą obsadą.

Kluczowym i kojarzonym najczęściej zadaniem SN w kontekście wyborów jest jego zaangażowanie na końcowym etapie tego procesu<sup>32</sup>. SN dokonuje bowiem weryfikacji ważności wyborów, a zatem rozpatruje protesty wyborcze we wszystkich wyborach poza wyborami samorządowymi, a także orzeka o ich ważności (opierając się na opiniach z rozpoznanych protestów i sprawozdaniu z wyborów przedstawionym przez PKW). Innymi słowy, rolą SN jest potwierdzenie, że wybory przebiegły w sposób zgodny z prawem, a ich wynik odzwierciedla wolę wyborców<sup>33</sup>. Warto też dodać, że zadanie to zostało przypisane SN konstytucyjnie<sup>34</sup>. Sąd ten miał gwarantować, że kontrola prawomocności postępowania wyborczego oparta będzie wyłącznie na przesłankach natury prawnej, przy zachowaniu najwyższych standardów rzetelności postępowania, po dokonaniu kompleksowej i bezstronnej analizy stanu faktycznego<sup>35</sup>. Wskazując na kompleksowość oceny dokonywanej przez SN, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że Sąd przy rozstrzyganiu o ważności wyborów powinien badać całość procesu wyborczego, nie ograniczając się jedynie do dość wąsko zakreślonych przesłanek protestu wyborczego<sup>36</sup>, co jest jednak zadaniem trudnym i wymagającym dużego doświadczenia oraz roztropności. Doniosłość wskazanej kompetencji dla systemu demokratycznego, a przede wszystkim przypisanie uchwale walidacyjnej SN waloru ostateczności, nie pozwala na dopuszczenie do sytuacji, w której kwestionowany będzie jakkolwiek przymiot organu orzekającego. Standard ten w świetle aktualnych uwarunkowań i zapadłych rozstrzygnięć ETPCz wydaje się jednak zagrożony.

Wreszcie na uwagę zasługuje jeszcze jedna procedura polegająca na rozpatrywaniu przez SN skarg na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Choć nie jest ona bezpośrednią częścią procesu wyborczego, gdyż realizowana jest już po wydaniu uchwały walidacyjnej, to bez wątpienia ma istotne znaczenie z punktu widzenia sytuacji komitetów wyborczych. Jeśli SN uzna skargę pełnomocnika za zasadną, PKW jest zobowiązana do niezwłocznego przyjęcia sprawozdania; w innym przypadku w mocy pozostaje postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania z wszelkimi tego konsekwencjami. W efekcie rozstrzygnięcie SN może mieć kluczowe znaczenie w kontekście sytuacji finansowej komitetów wyborczych bądź partii politycznych. Podtrzymanie decyzji PKW przez SN skutkować będzie pomniejszeniem dotacji podmiotowej oraz subwencji na działalność statutową o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych przez komitet wyborczy z naruszeniem prawa. Niekiedy skutek ten może zatem decydować nawet

32 W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 7–8, s. 12.

33 T. Gąsior, *Analiza wybranych zagadnień teoretycznych dotyczących protestów wyborczych z perspektywy wyborów do Sejmu RP i Senatu RP w 2019 r.*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 16, s. 854.

34 W odniesieniu do wyborów parlamentarnych oraz w wyborach na urząd Prezydenta RP.

35 Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 208.

36 R. Balicki, *Weryfikacja ważności wyborów ogólnokrajowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 256.

o dalszym bycie partii politycznej. Tego rodzaju kompetencje, *de facto* rozstrzygające o wydatkowaniu środków publicznych, muszą być przypisane takiemu organowi, który nie stwarza jakichkolwiek wątpliwości co do prawidłowości jego obsadzenia oraz gwarancji bezstronności procedowania.

### 3.2. Sądy powszechne

Wpływ reformy sądownictwa na proces wyborczy znajduje przełożenie także na sferę zaangażowania sądów powszechnych. W tym zakresie głównym źródłem kontrowersji będą – rzecz jasna – nominacje sędziów przebiegające z udziałem „nowej” KRS, ale także zwiększenie wpływu Ministra Sprawiedliwości na funkcjonowanie sądów powszechnych. Poniżej wskazano te postępowania w toku wyborów, w których uczestniczą sądy powszechne.

Jeśli chodzi o zaangażowanie sądów rejonowych, to najogólniej rzecz ujmując, można stwierdzić, że w toku procesu wyborczego ich zadania ogniskują się wokół ochrony podmiotowych praw wyborczych. Sądy rejonowe są bowiem właściwe w sprawach rozpatrywania środków prawnych od decyzji wydawanych w odniesieniu do urzędowych wykazów osób uprawnionych do głosowania. Chodzi tutaj o rejestry i spisy wyborców, które – co do zasady – potwierdzają posiadanie czynnego i biernego prawa wyborczego<sup>37</sup>. Sądy rejonowe rozpatrują skargi na decyzję wójta w sprawie odmowy wpisania wyborcy do rejestru lub spisu wyborców, co w praktyce przekłada się na możliwość skorzystania z prawa głosu przez konkretnego wyborcę w konkretnym obwodzie. Ponadto sądy te są właściwe w sprawach rozpatrywania skarg na decyzje wójta nieuwzględniające reklamacji wyborczych w sprawie nieprawidłowości w rejestrze bądź spisie wyborców. Celem takiej reklamacji jest usunięcie rozbieżności pomiędzy odpowiednio spisem bądź rejestrem wyborców a stanem faktycznym. W efekcie chodzi o zagwarantowanie, że w konkretnym obwodzie z prawa głosu skorzystają wyłącznie uprawnieni wyborcy. Należy zatem stwierdzić, że sądy rejonowe w procesie wyborczym odgrywają rolę gwarantów praktycznej realizacji zasady powszechności wyborów.

Pewne kompetencje w procesie wyborczym ustawodawca powierzył także sądom okręgowym. Po pierwsze, rozstrzygają one protesty wyborcze w wyborach samorządowych, dbając – podobnie jak SN w pozostałych rodzajach elekcji – o praworządność procesu wyborczego i sprawiedliwy rezultat wyborów. W przypadku sądów okręgowych procedura jest jednak inna, gdyż ogranicza się wyłącznie do rozpatrzenia protestów wyborczych. Weryfikacja wyborów następuje zatem *de facto* tylko w tych jednostkach, w których taki protest został wniesiony. Na orzeczenie sądu okręgowego może zostać wniesione zażalenie do sądu apelacyjnego, co odróżnia tę procedurę od weryfikacji wyborów ogólnokrajowych. Za właściwe ustawodawca uznał także powierzenie sądom okręgowym rozpatrywanie spraw dotyczących rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w toku kampanii wyborczej (tzw. tryb wyborczy). W tym zakresie sądy mają na celu ochronę uczestników kampanii przed skutkami takich działań, ale także dokonują oceny prawidłowości przebiegu kampanii, poszanowania zasad uczciwej konkurencji w procesie wyborczym<sup>38</sup> oraz zapewniają ochronę dóbr osobistych kandydatów. Wreszcie, sądy okręgowe rozpatrują odwołania od postanowień komisarza wyborczego w sprawie odrzucenia sprawozdania finansowego w wyborach samorządowych (gdy organem przyjmującym zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego był komisarz wyborczy). Zakres i charakter zadań spoczywających na sądach powszechnych w procesie wyborczym jednoznacznie przesądza o tym, że

37 J. Zbieranek, A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 20 k.w.*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 20.

38 F. Rymarz, *Komentarz do art. 111 k.w.*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *op. cit.*, s. 293; D. Łukowiak, *Prawo do sądu w polskim prawie wyborczym*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Warszawa 2016, s. 92.



status sądów i orzekających w nich sędziów nie może być przedmiotem jakichkolwiek wątpliwości, gdy idzie o konstytucyjne gwarancje ich funkcjonowania.

### 3.3. Sądownictwo administracyjne

Choć dotychczasowa reforma wymiaru sprawiedliwości nie ogniskowała się na sądownictwie administracyjnym, zmiany poczynione dotychczas także go dotyczą, w szczególności w zakresie procedur nominacyjnych sędziów. *De lege lata* wojewódzkie sądy administracyjne w odniesieniu do spraw wyborczych są właściwe w sprawie rozpatrywania skarg na rozstrzygnięcia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz komisarzy wyborczych w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

Jeśli zaś chodzi o właściwość NSA, to odgrywa on istotną rolę w dwóch sferach. Po pierwsze, zgodnie z art. 12 § 14 k.wyb. rozpatruje skargi na postanowienia PKW wydane na skutek rozpatrzenia skargi na postanowienie komisarza wyborczego w przedmiocie podziału gminy na obwody głosowania. Po drugie zaś, NSA realizuje kompetencje weryfikacyjne względem rozstrzygnięć organów administracji wyborczej dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych. Uściślając, wspomnianego podziału dokonuje komisarz wyborczy w drodze postanowienia, na które przysługuje skarga do PKW. Na postanowienie wydane przez Komisję przysługuje zaś skarga do NSA, od orzeczenia którego nie przysługuje środek prawny. Omawiana procedura jest istotna z punktu widzenia zasady równości procesu wyborczego, a kilkuszczelbony mechanizm weryfikacji winien zapobiegać ewentualnym nadużyciom określanym mianem *gerrymanderingu*, czyli instrumentalnego wytyczania granic okręgów wyborczych w celu uzyskania korzyści dla konkretnych kandydatów lub sił politycznych<sup>39</sup>. Prawidłowy, zgodny z przepisami Kodeksu wyborczego, podział na okręgi wyborcze determinuje zarówno rozkład mandatów w danych wyborach, jak i krąg osób uprawnionych do głosowania na konkretnych kandydatów. Organ rozstrzygający skargi musi więc cechować się pełną niezależnością i bezstronnością.

## 4. Konkluzje

Rola sądów w procesie wyborczym jest wyjątkowo doniosła. Ich działalność przyczynia się bowiem do realizacji zasady wolnych i uczciwych wyborów, gwarantując, że proces wyborczy przebiega zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zaangażowanie niezależnych sądów, odseparowanych organizacyjnie od pozostałych władz wzmacnia zaufanie wyborców do procesu wyborczego. Kontrola sądowa dotycząca procesu wyborczego ma zapewniać ochronę podmiotowych praw wyborczych, ale także służyć weryfikacji prawidłowości działania organów wyborczych czy organów wykonawczych gmin w wykonywaniu zadań z zakresu organizacji wyborów. SN (a w przypadku wyborów samorządowych także sądy okręgowe) orzeka również o ważności wyborów, potwierdzając tym samym legalność ich przebiegu.

Powierzenie sądom kontroli prawidłowości szeregu czynności w toku procesu wyborczego wiąże się z ich konstytucyjnym statusem. Niezależne sądy i niezawisli sędziowie mają stwarzać gwarancję rzetelności postępowania, realizując konstytucyjny standard prawa do sądu. Jednym z jego kluczowych składowych jest właściwe ukształtowanie ustroju i pozycji sądów rozpoznających sprawy. I to właśnie ta kwestia budzi najczęściej wątpliwości w stanie prawnym powstałym w wyniku reorganizacji wymiaru sprawiedliwości. Zasadnicze problemy rzutujące na funkcjonowanie praktycznie wszystkich sądów wiążą się z niekonstytucyjnym kształtem i obsadą KRS, niedającymi podstawowych gwarancji

39 M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 44.

niezależności jej działania, podczas gdy uczestniczy ona we wszystkich procedurach nominacji i awansu sędziów. Ujmując rzecz obrazowo, można stwierdzić, że wadliwe funkcjonowanie KRS „promieniuje” na status powoływanych przez nią sędziów i skuteczność wydawanych przez nich rozstrzygnięć. Biorąc pod uwagę zakres spraw, w które zaangażowane są sądy w procesie wyborczym, aktualny stan wydaje się wyjątkowo niebezpieczny z punktu widzenia funkcjonowania systemu ustrojowego i pozycji jednostki w państwie. Szczególnie niepokojąca jest realizacja kompetencji SN polegającej na rozpatrywaniu protestów wyborczych i rozstrzyganiu o ważności wyborów. Niepokój ten wynika ze statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jak wskazano wcześniej, jej skład – biorąc pod uwagę standardy konstytucyjne – nie został obsadzony prawidłowo, zaś ETPCz w wyroku z 8 listopada 2018 roku jednoznacznie stwierdził, że Izba ta nie jest „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz, negując tym samym jej uprawnienia do skutecznego podejmowania rozstrzygnięć. Kwestia ta z uwagi na zbliżające się wybory powinna zostać jak najszybciej rozwiązana, w tym przede wszystkim poprzez prawidłowe obsadzenie KRS. W innym przypadku po raz kolejny uchwała walidacyjna SN obarczona będzie poważnymi wątpliwościami co do jej charakteru i skuteczności.

**Agata Pyrzyńska** – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; członek Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego oraz Zespołu Badawczego Ochrona Praw Człowieka w Polskim Systemie Prawnym. Pełni także funkcję Komisarza Wyborczego we Włocławku I. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się przede wszystkim na zagadnieniach polskiego prawa wyborczego, w tym na funkcjonowaniu administracji wyborczej, prawnych podstawach organizacji procesu wyborczego oraz problemach związanych ze stanowieniem prawa wyborczego. Autorka opracowań z zakresu prawa wyborczego, konstytucyjnego i administracyjnego.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Agnieszka Łodzińska  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-80-2