



IM.STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

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

wersja robocza

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 odgrywają te dotyczące wolnych i uczciwych wyborów. Cechą, która w pewnym sensie łączy obie te zasady, gwarantując ich praktyczną realizację, jest dyrektywa poddania wyborów właściwym procedurom weryfikacyjnym na poszczególnych etapach procesu wyborczego¹. Weryfikacja ta zapobiega potencjalnym nadużyciom, jakie mogłyby się zdarzyć 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 sądów². Innymi słowy: ustawodawca za zasadne uznał zapewnienie prawa do sądu także w procesie wyborczym, co gwarantować ma ochronę konstytucyjnych, podmiotowych praw wyborczych, a także przyczyniać się do praworządnego przebiegu procesu wyborczego. Nie wydaje się przesadą stwierdzenie, że udział niezależnych sądów i niezawisłych 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 przez obóz Zjednoczonej Prawicy w 2015 roku, gwarantuje pełną realizację prawa do sądu na poszczególnych etapach procesu wyborczego. Dyskusyjne zmiany, jakie zaszły w polskim prawodawstwie odnoszącym się do Trybunału

¹ 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.

² 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).

Konstytucyjnego (TK), Sądu Najwyższego (SN), sądów powszechnych, a także Krajowej Rady Sądownictwa (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 sędziowskich³.

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 które zaangażowanie władzy sądowniczej i sędziów jest nieodzowne, 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 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (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 wątplenia pierwszym z przejawów kryzysu konstytucyjnego – ujmując rzecz chronologicznie – są zmiany, jakie zaszły w Trybunale Konstytucyjnym. Jeśli chodzi o ich związek z procedurą wyborczą, to pozornie można ją 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, w tym mogą to być oczywiście także regulacje z zakresu prawa wyborczego⁴. Biorąc jednak pod uwagę pozycję ustrojową TK, wskazać należy, że nie jest to rola wyłącznie „pozorna”, gdyż proces wyborczy wpisuje się w układ naczyń połączonych konstytuujących system demokratyczny, a „zachwianie” pozycji TK – jako *sui generis* „obrońcy demokratyzacji oraz systemu ograniczeń władzy ustawodawczej i wykonawczej”⁵ – pozbawia

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

⁴ Niejako na marginesie warto też odnotować, że wśród zadań TK wymienić należy także rozstrzyganie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, co w szeroko pojętym kontekście wyborczym nie pozostaje bez znaczenia.

⁵ W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020, s. 95.

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 roku⁶. Może on stanowić podstawę do kontestowania skuteczności rozstrzygnięć Trybunału z uwagi na objęcie urzędów sędziowskich przez osoby do tego nieuprawnione (początkiem zmian było zaprzysiężenie przez Prezydenta w dniu 3 grudnia 2015 roku trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji⁷). Konsekwencją nieprawidłowego kształtowania składu TK jest także wątpliwy status Prezesa i Wiceprezesa TK⁸.

Drugim z kluczowych przejawów kryzysu konstytucyjnego, który bezpośrednio wpływa na proces wyborczy, jest kwestia składu Krajowej Rady Sądownictwa, której zadaniem jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów⁹. 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 roku¹⁰. 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 sędziów, lecz kluczową rolę w ich powołaniu odgrywa Sejm¹¹.

Nowy tryb powołania Rady stwarza wątpliwości co do zgodności z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP¹², narusza zasadę niezależności składu tego organu i trójpodziału władzy, zapewniając zbyt duży wpływ na obsadę KRS 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

⁶ Szerzej na temat genezy tych kontrowersji m.in. L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja RP*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 7–8, s. 8–12.

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

⁸ Na ten temat szeroko W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, op. cit., s. 104 i nast.

⁹ Art. 186 Konstytucji RP.

¹⁰ Zob. art. 9a oraz 11a-11 e ustawy z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 3).

¹¹ 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 (dostęp: 20 lipca 2022). Tryb ten stanowczo skrytykowała także Komisja Wenecka jako niezgodny 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 lipca 2022).

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

zakresie”¹³. Dodatkowo, nie można nie wspomnieć o przedterminowym skróceniu kadencji wszystkich członków poprzednio urzędującej KRS (dokonanym także na mocy ustawy z 8 grudnia 2017). Przerwanie konstytucyjnej, 4-letniej kadencji legalnie powołanych członków KRS w sposób oczywisty pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 187 ust. 3 Konstytucji RP¹⁴.

Powyższe okoliczności wpływają na stopień niezależności KRS wobec organów władzy ustawodawczej i wykonawczej; ten zaś, w świetle wyroku TSUE z 19 listopada 2019, może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez KRS sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności¹⁵. 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 rozstrzygnięć. Kontrowersje wokół „nowej” KRS nie sprowadzają się zatem do zmian w jej wewnętrznym 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 Sądu Najwyższego 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 roku¹⁶ ustanowiła dwie nowe izby: Izbę Dyscyplinarną¹⁷ 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, Parlamentu Europejskiego 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, opiniującego 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

¹³ Wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skarga nr 49868/19), Lex nr 3253094.

¹⁴ 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 zakwestionowane zostało także przez ETPCz jako niezgodne z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zob. wyrok w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* (nr skargi 43572/18), LEX nr 3321066.

¹⁵ Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 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.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2017, poz. 5).

¹⁷ Aktualnie jest to Izba Odpowiedzialności Zawodowej.

roku o wolnych stanowiskach sędziów w Sądzie Najwyższym, w tym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, które pozbawione było kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów¹⁸. 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 – 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 wykorzystaniem¹⁹.

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, mimo że Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie jej uchwały z dnia 28 sierpnia 2018 roku²⁰ (rekomendującej tych kandydatów na sędziów) w związku ze złożeniem odwołań kwestionujących jej legalność²¹. 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”²².

Natomiast jeśli chodzi o składy pozostałych izb Sądu Najwyższego, 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 ówczesnej Pierwszej Prezes SN). Zabieg ten skutkował przedwczesnym zaprzestaniem wykonywania orzeczniczych obowiązków przez część urzędujących sędziów SN²³, 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.

¹⁸ Zob. m.in. M. Florczak-Wątor, T. Zalasinski, *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-jest-niewazny-opinia-prawna-dr-hab-monika-florczak-wator-prof-uj-dr-tomasz-zalasinski-radca-prawny> (dostęp: 20 lipca 2022).

¹⁹ 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.

²⁰ Uchwała nr 331/2018 KRS z dnia 28 sierpnia 2018 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 (dostęp: 20 lipca 2022).

²¹ Wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skarga nr 49868/19), Lex nr 3253094.

²² Ibidem.

²³ Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 w sprawie C-619/18, *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531.

Wreszcie nie sposób pominąć sytuacji sądów powszechnych. W tym zakresie aktualne pozostają wątpliwości co do trybu powoływania czy 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 w –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 ustawy²⁴. 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

Zaangażowanie sądów w proces wyborczy – jak wskazano wcześniej – po pierwsze, winno wzmacniać prawidłowy przebieg procesu wyborczego, 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 Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego²⁵. Zgodnie z Kodeksem wyborczym, w przypadku wydania przez PKW postanowienia o

²⁴ Zob. art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1452).

²⁵ Dotyczy to wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego oraz wyborów Prezydenta RP. W ograniczonym zakresie SN będzie także właściwy do rozpatrywania analogicznych skarg w wyborach samorządowych, jednakże tylko w tych przypadkach, kiedy organem właściwym do przyjęcia zawiadomienia będzie PKW.

odmowie notyfikacji utworzenia komitetu pełnomocnik wyborczy może wnieść skargę do SN²⁶. Sąd rozpatruje ją w składzie 3 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 byt komitetu i decydując, czy ostatecznie włączy się on w rywalizację wyborczą, mimo zakwestionowania podstaw formalnych zawiadomienia przez PKW. Charakter omawianej czynności wymaga zatem zagwarantowania profesjonalnego, a nade wszystko całkowicie bezstronnego podejścia Sądu. Jego działanie obejmuje bowiem ochronę konstytucyjnej zasady równości wyborów w aspekcie równości szans wyborczych, ale przede wszystkim biernego prawa wyborczego, gdyż nie jest możliwe zgłoszenie kandydata bez notyfikacji utworzenia komitetu. Sąd Najwyższy 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 uzasadnione 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, do Parlamentu Europejskiego oraz o odmowie rejestracji kandydata w wyborach Prezydenta RP, co potencjalnie potęguje wpływ SN na podmioty uczestniczące w wyborach. W przypadku uznania przez Sąd – 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 roku²⁷ w związku z wyrokiem TK z 18 lipca 2012²⁸. 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 jest zagrożona.

²⁶ W przypadku wyborów do Sejmu zob. art. 205 k.w.

²⁷ Na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 2019 o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 273).

²⁸ Wyrok TK z 18 lipca 2012, K 14/12, LEX nr 1171388.

Innym zadaniem SN, które może zaktualizować się praktycznie w każdym momencie procesu wyborczego, jest rozpatrywanie skarg pełnomocników wyborczych na wytyczne i wyjaśnienia PKW²⁹. 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 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 wyborczym³⁰.

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 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 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 procesu³¹. Sąd Najwyższy dokonuje bowiem weryfikacji ważności wyborów, a zatem rozpatruje protesty wyborcze we wszystkich wyborach poza wyborami samorządowymi, a także orzeka o ich ważności (w oparciu o opinie z rozpoznanych protestów i sprawozdanie z wyborów przedstawione przez PKW). Innymi słowy: rolą Sądu jest potwierdzenie, że

²⁹ Zob. art. 161a k.w.

³⁰ Na temat wytycznych i wyjaśnień A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, s. 233 i nast.

³¹ W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 7–8, s. 12.

wybory przebiegły w sposób zgodny z prawem, a ich wynik odzwierciedla wolę wyborców³². Powierzenie tego zadania SN miało zapewnić, że kontrola prawomocności postępowania wyborczego oparta będzie wyłącznie na przesłankach natury prawnej, przy zachowaniu najwyższych standardów rzetelności postępowania, po dokonaniu przez SN kompleksowej i bezstronnej analizy stanu faktycznego³³. 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 do dość wąsko zakreślonych przesłanek protestu wyborczego³⁴, co jest jednak zadaniem trudnym i wymagającym dużego doświadczenia i roztropności. Doniosłość wskazanej kompetencji dla systemu demokratycznego, a przede wszystkim przypisanie uchwały walidacyjnej SN waloru ostateczności nie pozwalają na dopuszczenie do sytuacji, kiedy kwestionowany będzie jakikolwiek przymiot organu orzekającego. Standard ten w świetle aktualnych uwarunkowań i zapadłych rozstrzygnięć ETPCz wydaje się jednak poważnie zagrożony.

Wreszcie, na uwagę zasługuje jeszcze jedna procedura, polegająca na rozpatrywaniu przez SN skarg na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Wprawdzie nie jest ona bezpośrednią częścią procesu wyborczego, gdyż realizowana jest już po wydaniu uchwały walidacyjnej, to bez wątplenia 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 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 i 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

³² 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.

³³ Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 208.

³⁴ R. Balicki, *Weryfikacja ważności wyborów ogólnokrajowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 256.

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 wyborczego³⁵. 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. Po drugie, sądy te są właściwe w sprawach rozpatrywania skarg na decyzje wójta, nieuwzględniających 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 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 rozpatrywania 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 i poszanowania zasad uczciwej konkurencji w procesie wyborczym³⁶ 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

³⁵ J. Zbieranek, A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 20 k.w.*, [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 20.

³⁶ F. Rymarz, *Komentarz do art. 111 k.w.*, [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy*, op. cit., s. 293; D. Łukowiak, *Prawo do sądu w polskim prawie wyborczym*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 92.

przyjmującym zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego był komisarz wyborczy). Zakres i charakter zadań spoczywających na sądach powszechnych w procesie wyborczym jednoznacznie przesądzają o tym, że status sądów i orzekających w nich sędziów nie może być przedmiotem jakichkolwiek wątpliwości, gdy idzie o konstytucyjne gwarancje ich funkcjonowania.

3.3. Sądownictwo administracyjne

Wprawdzie dotychczasowa reforma wymiaru sprawiedliwości nie ogniskowała się na sądownictwie administracyjnym, jednak 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.w. rozpatruje skargi na postanowienia PKW wydane na skutek rozpatrzenia skargi na postanowienie komisarza wyborczego w przedmiocie podziału gminy na obwodowy 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 kilkuschczeblowy mechanizm weryfikacji winien zapobiegać ewentualnym nadużyciom określanym mianem *gerrymanderingu*, czyli instrumentalnego wytyczania granic okręgów wyborczych w celu uzyskania korzyści dla konkretnych kandydatów czy sił politycznych³⁷. 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

³⁷ M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 44.

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. Sąd Najwyższy (a w przypadku wyborów samorządowych także sądy okręgowe) orzeka także 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 najwięcej wątpliwości w stanie prawnym, powstałym w wyniku reorganizacji wymiaru sprawiedliwości po roku 2015. Zasadnicze problemy rzutujące na funkcjonowanie praktycznie wszystkich sądów wiążą się z niekonstytucyjnym kształtem i obsadą Krajową Radą Sądownictwa, niedającymi podstawowych gwarancji 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 Sądu Najwyższego, polegającej na rozpatrywaniu protestów wyborczych i rozstrzyganiu o ważności wyborów. Niepokój ten wynika ze statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jak wskazano wcześniej, skład tego ostatniego organu – 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 uprawnienia Izby 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

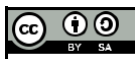
polskiego prawa wyborczego, w tym funkcjonowaniu administracji wyborczej, prawnych podstawach organizacji procesu wyborczego oraz problemach związanych ze stanowieniem prawa wyborczego. Autorka opracowań z zakresu prawa wyborczego, konstytucyjnego i administracyjnego.

Fundacja im. Stefana Batorego
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. Sapieżyńska 10a 00-215 Warszawa
Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skapska
Warszawa 2022