

Michał Mistygacz

## Protesty wyborcze i ważność wyborów

SŁOWA KLUCZOWE:

*protest wyborczy, ważność wyborów, Sąd Najwyższy, legalność, wybory*

STUDIA I ANALIZY

### Wstęp

Jednym z zasadniczych zagadnień demokratycznych wyborów jest istnienie pozytywnej korelacji pomiędzy rozstrzygnięciami politycznymi o wiążącym charakterze (wynikami wyborów) a preferencjami wyborczymi obywateli. Zapewnienie zbieżności pomiędzy oczekiwaniami suwerena a decyzjami politycznymi może być realizowane na dwa sposoby. Pierwszy obejmuje demokrację przedstawicielską (pośrednią), w której podejmowanie ostatecznych decyzji politycznych należy do reprezentatywnego rządu. To wyborcy przesądzają, kto będzie wcielał decyzje w życie polityczne<sup>1</sup>. Na drugim krańcu umiejscowiona jest demokracja bezpośrednia (partycypacyjna), w której nacisk kładziony jest na bezpośrednie uczestnictwo obywateli w politycznym procesie decyzyjnym<sup>2</sup>.

W systemach rządów ukształtowanych na zasadach demokracji przedstawicielskiej, zasadniczą formę uczestnictwa politycznego stanowią wybory, które oznaczają podjęcie przez ogół uprawnionych obywateli rozstrzygnięcia, kto jest uprawniony do podejmowania decyzji w imieniu suwerena. Skutkiem wyborów jest ukształtowanie określonej konstelacji

<sup>1</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 142.

<sup>2</sup> Ogólny wzrost poziomu wykształcenia obywateli, rozwój technologii informatycznych służy przezwyciężeniu barier intelektualnych i technologicznych oraz upowszechnianiu sztuki rządzenia. Zob. A. Antoszewski, *Formy partycypacji politycznej obywateli w procesie politycznym*, [w:] A. Antoszewskiego, R. Herbuta (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008, s. 253–255.

politycznej w parlamencie. Ich efektem jest również określenie rozmiaru politycznej reprezentacji. Wybory pełnią w demokracji przedstawicielskiej funkcje dwojakiego rodzaju. Z jednej strony mają odzwierciedlać polityczne preferencje wyborców, a z drugiej strony legitymizować decyzje, które są podejmowane przez przedstawicieli suwerena. Wybory mają więc artykułować preferencje wyborcze. Poza funkcją legitymizacyjną i kreacyjną, funkcją wyborów, w odróżnieniu od wyborów fasadowych, jest również egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządzących<sup>3</sup>. Nadto można wyszczególnić funkcję polityczno-programową i integracyjną.

W Polsce datę znamionującą demokratyzację systemu wyborczego wyznacza rok 1989, kiedy wybory do Senatu miały charakter demokratyczny, a do Sejmu częściowo demokratyczny. Natomiast uchwalenie 5 stycznia 2011 r. *Kodeksu wyborczego*<sup>4</sup>, który określa warunki ważności wyborów: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jest symbolicznym zamknięciem okresu transformacji prawa wyborczego w Polsce.

Wybory stanowią podstawowy mechanizm demokracji. Są procesem, w którym obywatele dokonują wyboru swoich przedstawicieli do organów władzy państwowej spośród zgłoszonych kandydatów. Proces wyborczy rozpoczyna się z dniem zarządzenia wyborów do poszczególnych wybieralnych organów. Jego najważniejszą fazą jest sam dzień wyborów. Akt głosowania stanowi właśnie apogeum procesu wyborczego. Proces wyborczy nie kończy się jednak na ogłoszeniu wyniku wyborów, bowiem w państwach demokratycznych przewidziana jest procedura weryfikacji wyborów poddana reżimowi kontroli. Doniosłość, z jaką ustrojodawca traktuje weryfikację wyborów, wynika z realizacji zasady ostateczności wyborów<sup>5</sup>.

## Ważność wyborów

Współcześnie można wyróżnić trzy modele weryfikacji ważności wyborów. Rozwiązania spotykane w wielu współczesnych państwach hołdują zasa-

<sup>3</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2002, s. 210.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

<sup>5</sup> A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 7.

dzie autonomii parlamentu, powierzając prawo do decydowania o ważności wyborów izbom parlamentu<sup>6</sup>. Odmienny model stanowi sądowa kontrola wyborów ukształtowana w praktyce brytyjskiej, która wynikała z przekonania, że parlament nie może być sędzią we własnej sprawie. Współcześnie istnieje również model mieszany, w którym parlament decyduje o ważności wyborów, a w przypadku oprotestowania wyborów do głosu dochodzi sąd. Taki model przyjęto między innymi w Hiszpanii, Republice Federalnej Niemiec, Austrii czy Francji po 1958 roku<sup>7</sup>.

W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej<sup>8</sup> w latach 1921–1935 Sejm (Senat) sprawdzał ważność wyborów niezaprotestowanych. Natomiast o ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzygał Sąd Najwyższy (art. 19 i art. 37). Analogiczna regulacja znalazła miejsce w okresie obowiązywania Konstytucji kwietniowej<sup>9</sup> w ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu. Również w ordynacji wyborczej z 1946 roku zastosowano taki model. Konstytucja z 1952 r. upoważniała Sejm do stwierdzania ważności wyboru posła<sup>10</sup>. Taka koncepcja wynikała z przyjmowania założenia „suwerenności” Sejmu. Dopiero w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia sądom przyznane zostało prawo wyrażania opinii w przedmiocie protestów wyborczych przy niezmiennym ostatecznym prawie parlamentu do decydowania o ważności wyborów<sup>11</sup>. Zarówno ordynacja wyborcza z 1989 roku, jak i z roku 1991 przyjmowały zasadę, w której Sąd Najwyższy przedstawiał opinie w przedmiocie protestów wyborczych, ale ostateczną decyzję podejmowała izba parlamentu. W świetle postanowień ustawy z 7 kwietnia 1989 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993*<sup>12</sup> Sąd Najwyższy formułował opinię w przedmiocie protestu i przedstawiał ją wraz z aktami Sejmowi, który rozstrzygał o ważności wyboru posła (z art. 91 ust. 3 i 92 ust. 1 i 2). W ustawie z 7 kwietnia 1989 roku *Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*<sup>13</sup> przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym

<sup>6</sup> Zob. art. 66 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r. czy art. I, sekcja 5 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r.

<sup>7</sup> We Francji do 1958 r. parlament decydował o ważności wyborów.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

<sup>9</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

<sup>10</sup> Zob. art. 16 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

<sup>11</sup> Zob. A. Nowakowski, *Protest wyborcy w polskim prawie wyborczym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 2.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 19 poz. 102.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 19 poz. 103.

ważność wyborów senatorów stwierdzał Senat na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 14). Na gruncie obowiązywania ustawy z 28 czerwca 1991 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>14</sup> przyjęto rozwiązanie analogiczne jak w ordynacji z 1989 roku.<sup>15</sup> Ważność wyboru senatora na gruncie obowiązywania ustawy z 10 maja 1991 roku *Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>16</sup> stwierdzał Senat (art. 18 ust. 1).

Pełna sądowa kontrola ważności wyborów została wprowadzona w Polsce mocą postanowień ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*<sup>17</sup>. O ważności wyborów oraz ważności wyboru posła i senatora, wobec którego zgłoszono protest, rozstrzygał Sąd Najwyższy. Tym samym najwyższej instancji sądowej powierzone zostało rozstrzyganie o ważności wyborów, niezależnie od tego, czy zgłoszony został protest<sup>18</sup>. Powyższy model został utrzymany także na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>19</sup>

Reasumując, w Polsce badanie ważności wyborów zostało powierzone organom władzy sądowniczej. O ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP decyduje Sąd Najwyższy (art. 129 ust. 1 i 101 ust. 1 Konstytucji RP). Tym samym ustawodawca nie mógłby powierzyć wykonywania tych kompetencji innemu organowi np. Trybunałowi Konstytucyjnemu.

## Protest wyborczy

Każdemu wyborcy przysługuje konstytucyjne prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu. Protest wyborczy jest więc skargą obywatelską (*actio popularis*), która przysługuje każdemu wyborcy. Jej uzasadnienie stanowi ważny interes publiczny. Prawo zgłoszenia protestu nie jest uzależnione od tego, czy wyborca brał

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 59, poz. 252.

<sup>15</sup> Zob. art. 109 ust. 3 oraz art. 110 ust. 1 i 2.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 58 poz. 246.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 82, poz. 426. Zob. art. 5 i 26.

<sup>18</sup> Zob. J. Mordwilko, *Protesty wyborcze w świetle ordynacji wyborczej z 1993 r. do Sejmu RP oraz praktyka ich rozpoznawania*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 1, s. 37 i n.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483.

udział w wyborach<sup>20</sup>. Jest to powszechny środek prawny służący kontroli prawidłowości przeprowadzonych wyborów<sup>21</sup>. Zasadniczym celem protestu wyborczego jest ochrona interesu publicznego w procesie wyborczym. Ma on służyć przeciwdziałaniu naruszaniu przepisów prawodawstwa wyborczego. W praktyce pełni również funkcję weryfikacyjną – inicjowany jest przez osoby nieakceptujące werdyktu wyborczego, próbujące podważyć wynik wyborów<sup>22</sup>. Protest wyborczy to uprawnienie każdego wyborcy, które umożliwia mu wystąpienie z wnioskiem wskazującym na wystąpienie określonych nieprawidłowości w przeprowadzeniu wyborów z jednoczesnym żądaniem unieważnienia wyborów w całości lub w części.

Jeszcze raz należy podkreślić, że protest wyborczy może być zgłoszony jedynie przeciwko ważności wyborów. Oparcie kontroli wyborów o procedurę sądową zakłada, że podstawę rozstrzygnięcia stanowią względy natury prawnej, a nie politycznej. Instytucja procesu wyborczego służy procesowemu zagwarantowaniu realizacji praw wyborczych obywateli. Jest to prawo do sądu w przypadku naruszenia prawa podmiotowego<sup>23</sup>.

Konstytucja oraz akty prawne regulujące procedurę wyborczą nie określają formalnych przesłanek, jakie muszą być spełnione, aby wybory były uznane za ważne. Nie jest wymagane wzięcie udziału w wyborach określonego odsetka osób uprawnionych do głosowania czy też uzyskanie przez kandydatów, wyjąwszy wybory na urząd Prezydenta RP i wybory wójta, określonej większości głosów. Ustrojodawca w art. 101 ust. 2 oraz 129 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. wskazuje, że wymogi formalne dotyczące sfery proceduralnej nie dają podstaw do ograniczania istoty protestu wyborczego<sup>24</sup>.

Proces badania ważności wyborów składa się więc z dwóch faz. Pierwsza obejmuje orzekanie o protestach wyborczych w przypadku,

<sup>20</sup> Prawa do złożenia protestu nie jest pozbawiony wyborca, który został skreślony ze spisu wyborców z rażącym naruszeniem prawa w czasie uniemożliwiającym wykorzystanie środków zaskarżenia. Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2000 r. (III SW 14/00).

<sup>21</sup> Zob. M. Grzybowski, *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza – sądy i trybunały w Polsce. Materiały jubileuszowe L. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku*, Gdańsk 2008, s. 354.

<sup>22</sup> A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 156.

<sup>23</sup> Zob. A. Józefowicz, *Rola sądów w kontroli czynności wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 39.

<sup>24</sup> L. Garlicki, *Uwaga 8 do art. 101 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 6.

gdy zostały wniesione. Druga, następująca po rozpatrzeniu ewentualnych protestów wyborczych, dotyczy orzekania o ważności wyborów. Orzekanie przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów następuje niezależnie od tego, czy został wniesiony jakikolwiek protest wyborczy. W przypadku wyborów prezydenckich Sąd Najwyższy kontroluje prawidłowość (legalność) wyborów zarówno w pierwszej, jak i w drugiej turze wyborów. Sąd Najwyższy władny jest unieważnić wybory, nawet jeśli nieprawidłowości wystąpiłyby jedynie w pierwszej turze<sup>25</sup>.

Atencja, z jaką traktowana jest instytucja protestów wyborczych, wynika właśnie z podstawowej funkcji pełnionej przez wybory – funkcji legitymizacyjnej<sup>26</sup>. Naruszanie prawa wyborczego naraża bowiem na zarzuty braku legitymizacji ze strony suwerena.

## Podstawy protestów wyborczych

Protest wyborczy może być wniesiony przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Protest może być wniesiony z dwójakiego rodzaju powodów. Pierwszy obejmuje dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego<sup>27</sup>, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów. Drugi natomiast obejmuje naruszenie przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania mającego wpływ na wynik wyborów lub wyników wyborów (art. 82 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego)<sup>28</sup>.

Legitymację do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom określonym w kodeksie karnym lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Natomiast protest przeciwko ważności

<sup>25</sup> P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 129 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 1.

<sup>26</sup> Zob. J. Repel, *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] K. Działocha (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995, s. 124 i n.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>28</sup> Naruszenie ciszy wyborczej stanowi wykroczenie i nie może stanowić podstawy protestu wyborczego. Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2003 r. (III SW 57/03).

wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Dodatkowo prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu (art. 82 § 2–5 Kodeksu wyborczego).

Podstawę prawną protestu wyborczego stanowi jedynie dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenia wyników głosowania, wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania mającego wpływ na wynik wyborów lub wyników wyborów (delikt wyborczy). Na uwagę zasługuje fakt, że naruszenie przepisów, które odnoszą się do kampanii wyborczej, takich jak podanie do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub wyników wyborów w okresie od zakończenia kampanii wyborczej do czasu rozpoczęcia głosowania nie stanowi podstawy do wniesienia protestu wyborczego<sup>29</sup>. Takiej podstawy nie stanowi również naruszenie przepisów karnych określonych w kodeksie wyborczym dotyczących m.in. agitacji wyborczej, przekazywania środków finansowych czy też pozyskiwania środków finansowych<sup>30</sup>. Podstawy do wniesienia protestu wyborczego nie stanowi również kwestionowana zgodność przepisów prawa wyborczego z konstytucją np. wprowadzenie proporcjonalności wyborów do Sejmu w niewielkich okręgach wyborczych, które znacząco deformują preferencje głosują-

---

<sup>29</sup> Stosownie do art. 500 Kodeksu wyborczego, kto podaje do publicznej wiadomości wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów lub wyniki sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania w związku z wyborami w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania, podlega grzywnie od 500.000 do 1.000.000 złotych.

<sup>30</sup> Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 listopada 2007 r. (sygn. III SW 62/07) wskazał, że przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty skierowane przeciwko kampanii wyborczej. W postanowieniu z dnia 28 listopada 2007 r. (III SW 52/07) Sąd Najwyższy wskazał, że występek polegający na podaniu do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów z naruszeniem zakazu nie stanowi przestępstwa przeciwko wyborom.

cych<sup>31</sup>. Taki protest byłby niedopuszczalny. Wyborca mógłby ewentualnie skorzystać ze skargi do Trybunału Konstytucyjnego<sup>32</sup>.

Stosownie do postanowień art. 101 ust. 2 Konstytucji wyborca ma prawo zgłosić do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu na zasadach określonych w ustawie. W świetle art. 129 ust. 2 Konstytucji wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP. Zasadniczą przesłankę wniesienia protestu wyborczego stanowi podniesienie zarzutu popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom. W tej kwestii rysują się dwa możliwe stanowiska co do tego, czy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym może zapaść orzeczenie o popełnieniu przestępstwa. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 14 lipca 1993 roku wskazał, że w postępowaniu związanym z wniesieniem protestu wyborczego, które rozpatrywane jest przed Sądem Najwyższym toczącym się w trybie postępowania nieprocesowego przy zastosowaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego, nie może zostać wydane orzeczenie o popełnieniu przestępstwa. W opinii Trybunału orzeczenie takie może zapaść jedynie z uwzględnieniem zasad procesu karnego (zasada instancyjności, zachowanie terminów procesowych). Porównanie terminów postępowania karnego z terminarzem czynności wyborczych wyklucza przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym prawomocne orzeczenie skazujące za przestępstwo przeciwko wyborom mogłoby zapaść przed upływem terminu do stwierdzenia ważności wyborów<sup>33</sup>. W doktrynie zaprezentowano również stanowisko przeciwne, przyjmujące możliwość ustalania w postępowaniu w sprawach protestów wyborczych rozpatrywanych przed Sądem Najwyższym elementów przedmiotowej strony przestępstwa skierowanego przeciwko wyborom. Zdaniem reprezentantów tego poglądu, Sąd Najwyższy nie orzeka o winie i karze za przestępstwo przeciwko wyborom. Sąd Najwyższy jest jednak zobowiązany do ustalenia zasadności zarzutu popełnienia określonego przestępstwa stosownie do znamion określonych w kodeksie karnym. Przyjęcie poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w praktyce prowadzi do potraktowania uprawnienia wyborcy *per non est*<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> W postanowieniu z dnia 27 listopada 2007 r. (III SW 55/07) Sąd Najwyższy zaznaczył, że „nie jest uprawniony ani upoważniony do oceny postulowanych przez wnoszącego protest sposobów ulepszenia systemu ustalania wyników wyborów. Postulaty tego rodzaju nie odpowiadają ustawowemu pojęciu zarzutów protestu wyborczego”.

<sup>32</sup> Zob. A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 158.

<sup>33</sup> W. 5/93, OTK 1993, cz. II, s. 479 i n.

<sup>34</sup> Zob. K. Gołyński, *Prawa wyborcze w praktyce*, Warszawa 1995, s. 19–20; A. Józefowicz, *Rola sądów...*, s. 18 i n.; A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy protestów przeciwko ważno-*



Przestępstwa przeciwko wyborom określone zostały w rozdziale XXXI Kodeksu karnego *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*<sup>35</sup> zawierającym pięć kategorii przestępstw godzących w prawo wyborcze, obejmując aspekt ogólnonarodowy – a więc rzetelne i zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów, jak i indywidualny, uznając prawo obywateli do realizacji ich prawa wyborczego (czynnego i biernego) z zasadami rzetelności i prawidłowości. Przestępstwa wyborcze określane są jako „najbardziej może rozszerzona forma deprawacji obywatelskiej”<sup>36</sup>.

Karnoprawna ochrona praw wyborczych i referendalnych obywateli na gruncie kodeksu karnego z 1969 r.<sup>37</sup> w okresie jego obowiązywania w czasie transformacji ustrojowej była niedoskonała i nie uwzględniała zmian ustrojowych<sup>38</sup>. Legalne działanie opozycji demokratycznej, będące skutkiem porozumień Okrągłego Stołu, doprowadziło do demokratyzacji procedur wyborczych<sup>39</sup>. Ówczesny artykuł 189 kodeksu karnego z 1969 r. nie chronił wyborów na urząd Prezydenta RP oraz wyborów do Senatu RP. Wątpliwości interpretacyjne rodziła również wykładnia art. 189 kodeksu karnego z 1969 r. dotycząca stosowania przepisów dotyczących rad narodowych do wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego (gminy)<sup>40</sup>.

---

ści wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 16 i n. oraz A. Józefowicz, *Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 3 i n.

<sup>35</sup> Geneza penalizacji czynów wymierzonych przeciwko wyborom sięga starożytności. Występki przeciwko wyborom obejmowały w szczególności różnego rodzaju przekupstwa, fałszowanie tabliczek wyborczych. Jednym z pierwszych aktów prawnych po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. był dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 r. *O postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich* (Dz. P. P. P. Nr 5, poz. 96).

<sup>36</sup> Zob. L. Peiper, *Komentarz do Kodeksu karnego*, Warszawa 1936, s. 261.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 64). Znacznie szersza ochrona zagwarantowana była na gruncie obowiązywania Kodeksu karnego z 1932 r. (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny – Dz.U. Nr 60, poz. 571). Zob. rozdział XX *Przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych*.

<sup>38</sup> M. Szweczyk, *Uwagi wprowadzające do rozdziału XXXI Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, Kraków 2008.

<sup>39</sup> M. Kruk, *Dylematy demokratycznych wyborów*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 67.

<sup>40</sup> Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, że przepis art. 189 Kodeksu karnego z 1969 r. nie obejmował swym zakresem wyborów do rad gmin. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1997 r., III KKN 168/96, OSNKW, nr 5–6, poz. 45.

Przepisy rozdziału XXXI Kodeksu karnego pozostają w pozytywnej korelacji z art. 3 protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>41</sup>, który zobowiązuje państwa sygnatariuszy do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego<sup>42</sup>.

W rozdziale XXXI Kodeksu karnego z 1997 roku w dość szczegółowy sposób określone zostały zachowania przestępne związane z naruszeniami przepisów wyborczych do Sejmu, Senatu, wyborem Prezydenta RP, wyborami do Parlamentu Europejskiego i wyborami organów samorządu terytorialnego oraz referendum.

W artykule 248 Kodeksu karnego ustawodawca enumeratywnie wyliczył penalizowane nadużycia związane z wyborami. Obejmują one: 1) sporządzanie listy kandydujących lub głosujących z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych; 2) używanie podstępnie w celu nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych; 3) niszczenie, uszkodzenie, ukrywanie, przerabianie lub podrabianie protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych; 4) dopuszczanie się nadużycia lub dopuszczanie do nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów; 5) odstępowanie innej osobie przed zakończeniem głosowania niewykorzystaną kartę do głosowania lub pozyskiwanie od innej osoby w celu wykorzystania w głosowaniu niewykorzystaną kartę do głosowania oraz 6) dopuszczanie się nadużycia w sporządzaniu list z podpisami obywateli zgłaszających kandydatów w wyborach lub inicjujących referendum.

W artykule 249 Kodeksu karnego określone zostały zachowania przestępne polegające na używaniu przemocy, groźby bezprawnej czy podstępnie przeszkadzaniu w: 1) odbyciu zgromadzenia poprzedzającego głosowanie; 2) swobodnym wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania; 3) głosowaniu lub obliczaniu głosów albo 4) sporządzaniu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych. Przepis chroni więc swobodę wykonywania praw wyborczych – głosowanie. W artykule 250 Kodeksu karnego ustawodawca dokonał penalizacji bezprawnego naruszania swobody głosowania polegającego na wywieraniu

<sup>41</sup> Polska ratyfikowała protokół nr 1 w dniu 26 lipca 1994 r.

<sup>42</sup> Zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka z dnia 2 marca 1987 r. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* (A. 113) oraz z dnia 11 stycznia 2007 r. *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and others v. Russia*.

niu wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmuszaniu do głosowania lub powstrzymywaniu od głosowania przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności.

Ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. *O zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*<sup>43</sup> kryminalizacji poddana została sprzedajność oraz przekupstwo wyborcze. Sprzedajność (przekupstwo wyborcze bierne) polega na przyjmowaniu albo żądaniu korzyści majątkowej lub osobistej za głosowanie w określony sposób przez osobę uprawnioną do głosowania. Natomiast przekupstwo wyborcze (czynne) polega na udzielaniu korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób. Tego typu regulacja sięga tradycją do Kodeksu karnego z 1932 roku, a jej celem jest uczciwość wyborów (obiektywna szczerowość głosowania, zgodność z wolą wyborcy<sup>44</sup>).

Ostatnim przepisem określającym znamiona przestępstwa przeciwko wyborom jest zapoznanie się wbrew woli głosującego z treścią jego głosu przy jednoczesnym naruszeniu przepisów o tajności głosowania<sup>45</sup>. Ustawa zasadnicza gwarantuje tajność głosowania. Zgoda osoby głosującej na zapoznanie się z jej głosem przez inną osobę powinna być wyrażona wyraźnie i nie może być domniemywana. Głosowanie ma charakter tajny jedynie wtedy, gdy niemożliwe jest ustalenie tego, kto i jak głosował. Tajność głosowania jest bowiem wartością konstytucyjną (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji RP), która została uszczegółowiona w Kodeksie wyborczym.

## Postępowanie w przedmiocie unieważnienia wyborów

Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego). Podstawę unieważnienia wyborów może stanowić tylko taki nielegalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyborczy, który ma charakter wiarygodny, jest udokumentowany i sprawdzalny<sup>46</sup>. W postanowieniu z dnia 5 grudnia 2007 roku Sąd Najwyższy wskazał,

---

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 11, poz. 1061.

<sup>44</sup> W. Kozielewicz, *Komentarz do art. 250a Kodeksu karnego*, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, Warszawa 2006, s. 369.

<sup>45</sup> Art. 251 Kodeksu karnego.

<sup>46</sup> Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1993 r. (III SW 1/93) oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. (III SW 1102/95).

że „protest wyborczy wymaga przedstawienia lub wskazania dowodów, które rzeczywiście mogą potwierdzić stawiane zarzuty. Brak takich dowodów powoduje pozostawienie protestu wyborczego bez rozpoznania”<sup>47</sup>. W proteście wyborczym konieczne jest zawarcie wniosków dowodowych, ponieważ sąd nie poszukuje dowodów z urzędu<sup>48</sup>. Sąd może skorzystać z takich środków dowodowych, jak zeznania świadków czy biegłych albo oględziny dokumentów (np. karty do głosowania). Protest może zostać również cofnięty<sup>49</sup>.

Protest wyborczy przeciwko wyborom do Sejmu i Senatu wnoszony jest na piśmie<sup>50</sup> do Sądu Najwyższego w zawitym terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów do Sejmu przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego)<sup>51</sup>. Protest przeciwko wyborowi Prezydenta

<sup>47</sup> III SW 63/07.

<sup>48</sup> M. Brzdąk, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych. Teoria i praktyka*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 21.

<sup>49</sup> Zob. art. 512 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* – Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

<sup>50</sup> Niemożliwe jest wniesienie protestu w innej formie np. w formie elektronicznej. Protest stanowi pismo procesowe, które musi spełniać wymogi formalne określone w Kodeksie postępowania cywilnego (zob. art. 511 § 1 w związku z art. 187 § 1 i 126 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) i Kodeksie wyborczym).

<sup>51</sup> Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 16 czerwca 1993 r. (sygn. W 4/93) stanął na stanowisku, że termin podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności wyborów „nie może być traktowany jako termin instrukcyjny. Przekroczenie termin instrukcyjnego pociąga za sobą znacznie słabsze skutki niż terminu zawitego. Termin instrukcyjny może być bez ujemnych skutków prawnych przekroczony, gdy jest to usprawiedliwione jakimiś poważnymi powodami, a jego przekroczenie nawet bez ważnych powodów nie wpływa na skutki materialnoprawne rozstrzygniętej sprawy. Jeżeli dotyczy on czynności podejmowanych przez określony organ, dotyczy on z reguły wewnętrznej sfery działania tego organu i rodzi może ujemne skutki prawne w tej sferze, natomiast nie rodzi skutków materialnoprawnych na zewnątrz. W przeciwieństwie do tego termin prekluzyjny rodzi skutki w sferze materialnoprawnej, prowadząc z reguły do wygaśnięcia określonego prawa czy uprawnienia”. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego. W odniesieniu do wyborcy przebywającego za granicą lub na polskim statku morskim wyżej wymienione wymogi uważa się za spełnione, jeżeli protest został złożony odpowiednio właściwemu terytorialnie konsulowi lub kapitanowi statku. Wyborca obowiązany jest dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu (art. 241 § 1 i 2 Kodeksu wybor-

Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego). Wniesienie protestu po upływie tego terminu, jak i przed nim skutkuje pozostawieniem protestu bez dalszego biegu<sup>52</sup>.

Z uwagi na to, że treść zarzutów, oświadczeń jest szczegółowo określona przez ustawę, protest stanowi kwalifikowane pismo procesowe<sup>53</sup>. Poszczególne protesty rozpatrywane są w składzie trzyosobowym w trybie postępowania nieprocesowego w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, który wydaje opinię w przedmiocie protestów. Opinia wydawana jest w formie postanowienia i powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia ich zasadności – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu miało wpływ na wynik wyborów (art. 242 § 2 i 323 § 2 Kodeksu wyborczego). Uczestnikami postępowania są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny (art. 242 § 3 i 323 § 3 Kodeksu wyborczego). Jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy niezwłocznie zawiadamia o tym Prokuratora Generalnego (art. 243 § 3 i 322 § 3 Kodeksu wyborczego). Po rozpatrzeniu protestów wyborczych Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych rozpatruje sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej oraz opinie wyrażone w przedmiocie poszczególnych protestów<sup>54</sup>. Następnie rozstrzyga o ważności wyborów

---

czego). Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków formalnych. Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej (art. 243 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego).

<sup>52</sup> Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej (art. 243 § 2). Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r. (III SW 92/00, OSNAPiUS nr 3/2001, poz. 98), w którym Sąd zadecydował o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu, uznając go za spóźniony – protest wpłynął w terminie do dyrektora zakładu karnego, lecz został nadany w polskim urzędzie pocztowym po upływie terminu ustawowego.

<sup>53</sup> A. Józefowicz, *Regulacja prawna protestu przeciwko ważności referendum konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6, s. 21 i n. oraz tenże, *Zakres przedmiotowy...*, s. 17.

<sup>54</sup> Postanowienie w przedmiocie opinii o ważności wyborów jest niezaskarżalne.

oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. Sąd Najwyższy nie jest związany stanowiskiem poszczególnych składów orzekających Sądu Najwyższego co do zasadności protestów. Sąd Najwyższy (Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych) może przedstawić stanowisko odmiennie, oceniając wpływ uchybień na wynik wyborczy. W tym miejscu nasuwa się również pytanie o skutki, jakie wywołuje uchwała Sądu Najwyższego o nieważności wyborów w okręgu wyborczym do Sejmu. Niedopuszczalne byłoby ograniczenie wyborów do jednego okręgu wyborczego<sup>55</sup>. W przypadku unieważnienia wyborów w jednym okręgu konieczne byłoby ustalenie na nowo podziału mandatów przydzielanych poszczególnym listom wyborczym.

Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę o nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła, stwierdza wygaśnięcie mandatów w zakresie unieważnienia oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Uchwałę Sądu Najwyższego przedstawia się niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Marszałkowi Sejmu, a także przesyła Państwowej Komisji Wyborczej. Uchwałę Sądu Najwyższego ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wygaśnięcie mandatów następuje w dniu ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego (art. 244 § 3–6 Kodeksu wyborczego)<sup>56</sup>.

O ważności wyborów do Sejmu i Senatu Sąd Najwyższy rozstrzyga w terminie 90 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Rozstrzygnięcie w tym zakresie zapada już po rozpoczęciu kadencji wybranego parlamentu. W przypadku wyborów na urząd Prezydenta RP rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności wyborów zapada w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Decyzja o ważności wyborów zapada więc przed objęciem urzędu Prezydenta

<sup>55</sup> A. Józefowicz, *Przesłanki prawne...*, s. 7.

<sup>56</sup> W razie podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyborów w okręgu lub o nieważności wyboru posła wybory ponowne lub wskazane czynności wyborcze przeprowadza się wyłącznie na terytorium kraju (art. 245 § 1 Kodeksu wyborczego). Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej o wyborach ponownych lub podjęciu wskazanych czynności wyborczych podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyborów i jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadza się wybory ponowne w zakresie unieważnienia.

RP. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego dotyczące ważności wyborów ma charakter deklaratoryjny. Stwierdzenie ważności wyborów deklaruje jedynie to, co wynika z domniemania faktycznego. Orzeczenie Sądu Najwyższego ma charakter ostateczny. W razie podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, przeprowadzane są nowe wybory. Wówczas Marszałek Sejmu postanawia o nowych wyborach, podając jej treść do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w 5. dniu od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego stwierdzającej nieważność (art. 325 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego). Stwierdzenie nieważności wyborów (czy też wyboru posła lub senatora) skutkuje zarządzeniem ponownych wyborów przez Prezydenta lub podjęcie czynności wskazanych w uchwale Sądu Najwyższego. Orzeczenie nieważności wyboru parlamentarzysty ma charakter konstytucyjny. Konstytucyjnie nieokreślona jest sytuacja decyzji podejmowanych przez nowo wybrany parlament w przypadku, gdyby stwierdzenie nieważności odnosiło się do wyborów *in toto*. Nie jest jasne, czy ważne pozostają decyzje podejmowane przez parlament (jedną z izb) wyłoniony w wyborach, o których Sąd Najwyższy orzekł, że są nieważne. Ustawa zasadnicza nie udziela odpowiedzi na pytanie, czy orzeczenie obliguje jedynie do przeprowadzenia nowych wyborów, czy również „unieważnia” parlament wybrany w takich wyborach i przywraca wybrany prawowicie poprzedni parlament. Wreszcie przyjęcie założenia, że orzeczenie ma charakter konstytucyjny, rodzi pytanie o obowiązywanie aktów prawnych parlamentu uchwalonych do czasu stwierdzenia nieważności<sup>57</sup>.

Postępowanie w sprawach protestów wyborczych i stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego jest analogiczne do postępowania w sprawie ważności wyborów do Sejmu (art. 336 Kodeksu wyborczego).

W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego protest wyborczy wnoszony jest na piśmie do właściwego sądu okręgowego w terminie 14 dni od dnia wyborów (art. 392 § 1 Kodeksu wyborczego). Sąd okręgowy rozpoznaje protesty wyborcze w postępowaniu nieprocesowym w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów, w składzie 3 sędziów, z udziałem komisarza wyborczego, przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców. Sąd

<sup>57</sup> A. Żukowski uznaje, że w przypadku unieważnienia wyborów parlament nie może dalej funkcjonować, ale decyzje, które zostały przyjęte przed uchwałą Sądu Najwyższego, powinny zachować moc prawną. Zob. A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 164.

okręgowy rozpoznając protesty wyborcze, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego. Orzeka o nieważności wyborów lub o nieważności wyboru radnego, jeżeli okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wyniki wyborów. Orzekając o nieważności wyborów lub o nieważności wyboru radnego, sąd okręgowy stwierdza wygaśnięcie mandatów oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Na orzeczenia sądu okręgowego wnoszącym protest wyborczy, komisarzowi wyborczemu, przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej lub jego zastępcy przysługuje, w ciągu 7 dni od daty doręczenia, zażalenie do właściwego sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni. Od postanowienia sądu nie przysługuje środek zaskarżenia. O zakończeniu postępowania w sprawie protestów przeciwko ważności wyborów do danej rady lub ważności wyboru radnego tej rady i o treści ostatecznych orzeczeń właściwy sąd zawiadamia niezwłocznie wnoszącego protest, wojewodę, komisarza wyborczego i przewodniczącego właściwej komisji wyborczej. Przeprowadzenie wyborów ponownych zarządza wojewoda w ciągu 7 dni od dnia zakończenia postępowania sądowego.

Akt wyboru organów przedstawicielskich czy prezydenta nie ogranicza się jedynie do aktu głosowania. Jest to wielowymiarowy proces, w którym biorą udział wyborcy, partie polityczne oraz organizacje społeczne. Wybory obejmują również prowadzenie działalności politycznej w trakcie kampanii wyborczej oraz formowanie i eksponowanie programów wyborczych<sup>58</sup>. Rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności wyborów stanowi konieczny element procesu wyborczego. Następuje niezależnie od tego, czy zostały przedstawione protesty wyborcze. Celem procedury kontroli ważności wyborów jest analiza uchybień w stosowaniu prawa wyborczego oraz ocena, czy miały one wpływ na wybory *in toto*, czy chociażby na wybór poszczególnych parlamentarzystów. Celem kontroli wyborów sprawowanej przez sąd jest zagwarantowanie pokrywania się woli wyborców ze składem personalnym izb parlamentarnych. Kształtowanie świadomości społecznej, że wybór przedstawicieli jest zgodny z wolą wyborców, zwiększa zaufanie do państwa.

W ciągu dwudziestu lat od wyborów z 1991 roku funkcja kontrolna Sądu Najwyższego została ugruntowana w świadomości społecznej, a uprawnienia Sądu Najwyższego w tym zakresie uzyskały gwarancje

<sup>58</sup> Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 16–17.



konstytucyjne. Protesty wyborcze przeciwko ważności wyborów stanowią społeczny środek kontroli zgodności z prawem przebiegu wyborów oraz źródło wiedzy o ewentualnych nieprawidłowościach<sup>59</sup>.

## STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest próba analizy instytucji ważności wyborów i uprawnienia służącego inicjowaniu tej procedury – protestu wyborczego. Doniosłość, z jaką traktowana jest procedura weryfikacji wyników wyborczych, wynika z zasady ostateczności wyborów i realizacji doniosłej funkcji legitymizacji organów władzy publicznej. Protesty wyborcze służą również inicjowaniu kontroli ważności wyborów przez niezależny organ sądowy w celu oceny, czy uchybienia miały wpływ na wynik wyborczy. Protest wyborczy stanowi skargę obywatelską przysługującą każdemu wyborcy.

*Michał Mistygacz*

## ELECTORAL PROTESTS AND ELECTION VALIDITY

The aim of this article is an attempt to analyse the institution of election validity and to examine in detail the notion of electoral protests which initiate this procedure. The importance given to the procedure of electoral results verification eventuates from the principle that the results of the elections are final and the implementation of an important function – the legitimisation of public authority. Electoral protests are useful in initiating election validity control by an independent judicial authority in order to examine whether infringements could have influenced the results of the elections. Electoral protests express civil dissatisfaction and the right to complain is inherent to every voter.

**KEY WORDS:** *electoral protests, election validity, Supreme Court, legality, elections*

---

<sup>59</sup> A. Józefowicz, *Przesłanki prawne...*, s. 4.