

Wojciech Mojski¹

Podstawowe domniemania w procesie weryfikacji wyborów w państwie demokratycznym²

Słowa kluczowe: weryfikacja wyborów, domniemania, państwo demokratyczne

Keywords: election verification, presumptions, democratic state

Streszczenie

Proces weryfikacji wyborów, rozumiany jako sprawdzenie prawidłowości ich przebiegu według prawnie wyznaczonych ram, jest niezbędnym elementem procedury wyborczej w państwie demokratycznym. Proces ten w stosunkowo krótkim czasie musi doprowadzić do stwierdzenia ważności lub nieważności wyborów, co ma podstawowe znaczenie dla potwierdzenia lub zaprzeczenia demokratycznej legitymacji wybranych przedstawicieli władzy. Stopień skomplikowania wyborów przekłada się przy tym na stopień skomplikowania procesu ich weryfikacji, co w celu jego uproszczenia prowadzi do wykorzystywania w nim ustanowionych prawnie domniemań. Celem tego opracowania jest teoretyczna analiza podstawowych domniemań wyborczych państw demokratycznych, tj. domniemania ważności wyborów i domniemania konstytucyjności procedury wyborczej, z uwzględnieniem niebezpieczeństw ustrojowych związanych z ich nieprawidłowym stosowaniem.

¹ ORCID ID: 0000-0002-4802-3346, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: wojciech.mojski@poczta.umcs.lublin.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XXII Seminarium Badań z Prawa Konstytucyjnego, nt.: *Proces weryfikacji wyborów*, które miało miejsce w Sobótkie w terminie 21–22 września 2020 r.

Abstract**Basic presumptions in the judicial election verification process in a democratic state**

The election verification process, understood as checking the correctness of their course within the legally prescribed framework, is an essential element of the election procedure in a democratic state. This process in a relatively short period of time, must lead to the declaration of validity or nullity of the elections, which is necessary for confirming or contradicting the democratic legitimacy of elected representatives of power. The complexity of the elections translates into the complexity of the process of their verification, which, in order to simplify it, leads to the use of legally established presumptions in it. The aim of this study is the theoretical analysis of the basic election presumptions of democratic states, i.e. the presumption of validity of elections and the presumption of constitutionality of the election procedure, taking into account the systemic dangers related to their incorrect application.

✱

I.

Ustrojową podstawą mechanizmów decyzyjnych we współczesnych państwach demokratycznych są wybory, które pełnią w tym kontekście rolę legitymującą (legitymizującą) przyszłe decyzje wybranych przedstawicieli władzy³. Demokratyczna procedura wyborcza nie jest jednak procedurą prostą, co wiąże się przede wszystkim z założoną powszechnością wyborów, ich wieloetapowym charakterem, a także z koniecznością przeprowadzenia wyborów zgodnie z wieloma obowiązującymi regulacjami prawnymi, które mają zagwarantować ich uczciwość⁴. Weryfikacja spełnienia tej nadrzędnej

³ M. Rachwał, *Wybory we współczesnym państwie demokratycznym*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwał, Poznań 2017, s. 60 oraz K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, <http://www.csw.umk.pl/pobierz.php?id=100> (21.02.2021).

⁴ G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „*Studia wyborcze*” 2016, t. 21, s. 7 i n.

wartości wyborów demokratycznych odbywa się w procesie stwierdzania (ustalania, sprawdzania) ich ważności, która we współczesnych państwach demokratycznych często odbywa się w ramach modelu jurysdykcyjnego przed niezawisłym organem sądowniczym⁵.

Sądowa weryfikacja ważności wyborów, niekiedy kilkietapowa i obejmująca również możliwość składania protestów wyborczych przez obywateli, jest w założeniu postępowaniem kontradyktoryjnym, co modelowo prowadzi do dwóch stron tego postępowania, które prowadzą spór w kwestii ważności wyborów⁶. Instrumentem wykorzystywanym w kontradyktoryjnym procesie sądowej weryfikacji demokratycznych wyborów są jednocześnie ustanawiane w regulacjach normatywnych domniemania. W teorii prawa rozumie się przez nie w najogólniejszym sensie przewidziane w obowiązujących regulacjach prawnych dyrektywy, zakładające konieczność przyjęcia, że określone twierdzenie (wniosek domniemania) jest prawdziwe, o ile prawdziwe jest inne twierdzenie (przesłanka domniemania)⁷.

Domniemania ustanawiane w prawie pełnią przy tym w założeniu funkcję aksjologiczną, chroniąc ważne dla prawodawcy wartości i funkcję prakseologiczną, upraszczając i przyspieszając proces ustalania prawnie istotnych faktów nimi objętych⁸. Co ważne domniemania mają jednak zwykle charakter wzruszalny, co oznacza, że jeżeli podważone zostaną ustalenia związane z prawdziwością przesłanki domniemania, to wniosek domniemania również zostaje w konsekwencji podważony.

⁵ Ł. Buczkowski, *Zasady weryfikacji wyborów parlamentarnych w IV i V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 93–94 oraz M. Mistygacz, *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 140–141.

⁶ Por. M. Dąbrowski, *Zasada kontradyktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 67–71.

⁷ O. Bogucki, *Domniemania prawne w świetle pojęcia czynności konwencyjnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 2, s. 55–56 oraz F. Przybylski-Lewandowski, *Domniemanie prawne*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 55–57.

⁸ M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017, s. 21–42.

II.

W prawie wyborczym współczesnych państw demokratycznych zasadnicze znaczenie odgrywa generalne domniemanie ważności wyborów. Nie jest to jednak jedyne domniemanie, które należy brać pod uwagę w procesie weryfikacji wyborów. Innym, równie istotnym domniemaniem, mającym podstawowy wpływ na proces weryfikacji wyborów we współczesnych państwach demokratycznych, jest bowiem również domniemanie konstytucyjności procedury wyborczej. Celem stosowania tych domniemań jest przy tym przede wszystkim zapewnienie sprawności procedury wyborczej, mającej bezpośredni wpływ na utrzymanie ciągłości działania elekcyjnych organów państwa. Dotyczy to również konstytucyjnych organów kadencyjnych, których prawidłowe funkcjonowanie zależy od ustrojowej konieczności udzielania im cyklicznie demokratycznej legitymacji wyborczej⁹. W tym przede wszystkim zakresie realizowana jest ogólna funkcja aksjologiczna wskazanych domniemań, przy czym pełnią one również funkcję prakseologiczną. Ich celem jest w tym praktycznym wymiarze usprawnienie samych wyborów, a także uproszczenie postępowania dotyczącego stwierdzenia ich ważności i obniżenie jego kosztów.

Domniemania wykorzystywane w procesie weryfikacji wyborów stanowią jednocześnie podstawowe ustanowione prawnie dyrektywy, które nakazują przyjęcie, że wybory zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, co dotyczy również etapu stwierdzenia ich ważności. W ujęciu teoretycznym są to domniemania prawne wzruszalne, gdyż wynikają one z obowiązujących norm prawnych, nakazujących przyjmowanie określonych faktów za stwierdzone do momentu ich wzruszenia, a więc do momentu ich podważenia dowodami przeciwnymi. Ponadto są to domniemania o charakterze formalnym, a nie materialnym, co oznacza, że za udowodnione wyjściowo przyjmuje się fakty z nich wynikające, tylko jednak do momentu udowodnienia faktów przeciwnych¹⁰.

⁹ D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 138 oraz B. Naleziński, *Komentarz do art. 101 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

¹⁰ O. Bogucki, op.cit., F. Przybylski-Lewandowski, op.cit.

Podstawową konsekwencją procesową przyjęcia analizowanych domniemań jest z kolei przesądzenie o obowiązku dowodzenia, który co do zasady ciąży na stronie kwestionującej ważność wyborów lub konstytucyjność procedury wyborczej. Konsekwencją przyjęcia analizowanych domniemań jest również to, że orzeczenie o ważności wyborów ma charakter deklaratoryjny i jest skuteczne *ex tunc*, co oznacza, że wybory są od ich początku uznane za ważne. Orzeczenie o nieważności wyborów, podważające domniemania, ma z kolei charakter konstytutywny i jest skuteczne *ex nunc*, co oznacza że jego skutki prawne działają na przyszłość, a wybory uznawane są za nieważne w sensie prawnym dopiero od momentu stwierdzenia tego faktu w orzeczeniu sądowym¹¹.

III.

Analizowane tutaj domniemania: ważności wyborów i konstytucyjności procedury wyborczej, zakładają, że wybory odbyły się prawidłowo, uczciwie i są tym samym ważne (wniosek domniemań), jeżeli zostały przeprowadzone zgodnie z prawidłowo i uczciwie ustanowionym prawem wyborczym, w tym w szczególności w zakresie jego zgodności z konstytucją (przesłanka domniemań). Przesłanką domniemania ważności wyborów objęta jest jednak również sytuacja zaistnienia ewentualnych nieprawidłowości w procedurze wyborczej, które nie miały jednak wpływu na ostateczny wynik wyborów. W tym ujęciu wymóg kwalifikowanego w istocie charakteru nieprawidłowości prowadzi do kolejnego domniemania szczegółowego, tj. do domniemania braku wpływu niektórych, niekwalifikowanych, nieistotnych prawnie nieprawidłowości na wynik wyborów. Tylko bowiem wówczas, gdy wybory nie zostały przeprowadzone zgodnie z prawem wyborczym i miało to wpływ na ich wynik, wybory te mogą zostać uznane za ważne.

Tak określone domniemanie ważności wyborów w szeroki sposób zabezpiecza stabilność procesu wyborczego wpływającego na utrzymanie ciągłości organów elekcyjnych państwa i usprawnia procedurę weryfikacji wyborów. Przy założeniu uczciwości organów państwa tworzących regulacje prawa wyborczego i stosujących je w praktyce wyborczej, domniemanie ważności wy-

¹¹ Ibidem.

borów jest więc celowe i spełnia zakładane funkcje aksjologiczne oraz praktyczne. W sytuacji jednak podejmowania nieuczciwych zabiegów mających na celu wpłynięcie na wynik demokratycznych wyborów i jednocześnie zbyt formalistycznego podejścia interpretacyjnego do domniemania ważności wyborów w procesie ich weryfikacji sądowej, może ono zostać wykorzystane w sposób sprzeczny z jego celem i funkcjami. Przede wszystkim może ono zostać wykorzystane przeciwko osobie kwestionującej ważność wyborów, dla której analizowane domniemanie powoduje wiele trudności w postępowaniu weryfikacyjnym. Zwykle w praktyce jest to strona „słabsza” – obywatel, który może wręcz zostać pozbawiony prawa do efektywnej sądowej weryfikacji wyborów, ze względu na niedające się przewyciężyć przeszkody w zebraniu i dostarczeniu dowodów przeciwnych domniemaniu ich ważności.

Problemem, który dodatkowo może pojawić się w tym kontekście, jest również problem konieczności wykazania nie tylko ewentualnych naruszeń prawa wyborczego, ale także wpływu tych naruszeń na ostateczny wynik wyborów. Ze względu na to, że zawsze jest to kwestia ocenna, może być to okoliczność trudna nie tylko do udowodnienia, ale nawet do uprawdopodobnienia.

Szczególne możliwe problemy związane są również z zagadnieniem domniemania konstytucyjności procedury wyborczej, tj. w znaczeniu wąskim z zagadnieniem konstytucyjności jej podstaw prawnych, a w znaczeniu szerokim także z zagadnieniem konstytucyjności wszystkich aktów stosowania prawa wyborczego, a niekiedy również działań faktycznych podejmowanych w toku wyborów. Przede wszystkim należy podkreślić, że dopuszczenie możliwości kontroli konstytucyjności procedury wyborczej, jako ważny element gwarantujący uczciwość demokratycznych wyborów, powinno być również traktowane jako element równoważący domniemanie ważności wyborów oraz założenie przeprowadzenia ich w zgodzie z normami konstytucji. Zasadnicze znaczenie ma przy tym przede wszystkim moment dokonania tej kontroli w przyjęty w danym państwie sposób. Moment ten zasadniczo powinien przypadać przed wyborami, co wynika choćby z konieczności ustabilizowania podstawy prawnej wyborów demokratycznych w odpowiedniej odległości czasowej od momentu ich przeprowadzenia¹².

¹² P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 4, s. 9–23.

Możliwość taka powinna być jednak również dopuszczalna w toku sądowej weryfikacji wyborów, ale przed wydaniem jeszcze orzeczenia w przedmiocie ich ważności albo nieważności. Następnie dopiero stwierdzenie niekonstytucyjności procedury wyborczej, po orzeczeniu o ich ważności, stworzy bowiem poważny problem ustrojowy związany z legitymacją wybranych osób i organów, która zasadnie będzie mogła być kwestionowana, ale zasadniczo bez możliwości jej skutecznego prawnie podważenia.

Podobne zarzuty i problemy mogą również dotyczyć konstytucyjności podstaw prawnych procedury sądowej weryfikacji wyborów i jej przebiegu. Należy podkreślić, że z domniemania ważności wyborów wynika jednak, że nawet zupełnie niekonstytucyjny przebieg procedury ich weryfikacji (jej konstytucyjnie uzasadniona nieważność), nie może samoistnie przesądzać o nieważności całych wyborów. Procedura weryfikacji wyborów nie jest bowiem elementem bezpośrednio powiązaniem z ustalaniem ich wyników, a ponadto ewentualna konstytucyjnie uzasadniona nieważność tej procedury musi zostać stwierdzona we właściwym trybie¹³.

IV.

Zarysowane powyżej problemy dotyczące ustanowionych prawnie i stosowanych w procesie weryfikacji demokratycznych wyborów domniemań, mogą sugerować, że te specyficzne dyrektywy interpretacyjne nie powinny być jednak przewidywane i stosowane w procesie weryfikacji wyborów w państwach demokratycznych. Wniosek taki nie wydaje się jednak uprawniony. O ile teoretycznie możliwa jest weryfikacja wyborów bez wykorzystywania domniemań, o tyle praktyczna strona tego zagadnienia prowadzi jednak do wniosku, że są one koniecznością ustrojową. Skutkiem weryfikacji wyborów bez ustanowionych domniemań byłby przede wszystkim „klasyczny” rozkład ciężaru dowodu w procesie na zasadach ogólnych, w myśl

¹³ Problem taki ujawnił się w polskiej praktyce ustrojowej w związku z wątpliwościami dotyczącymi zgodności z normami konstytucyjnymi procedur powołania niektórych osób na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym, który stwierdza ważność wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Por. W. Mojski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 29 października 2019 r. (I NSW 103/19)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2019, nr 4, s. 165–176.

reguły „kto twierdzi, ten dowodzi” (*ei incumbit probatio, qui dicit, non ei, qui negat*).

Doprowadziłyby to do sytuacji, w której w postępowaniu dotyczącym sądowej weryfikacji wyborów dowody na poparcie swoich twierdzeń musiałaby również wskazywać w istotnym zakresie strona broniąca ich ważności, co ze względu na skomplikowany i wieloetapowy charakter wyborów, doprowadziłyby do postępowania dużo bardziej zawiłego i zasadniczo nawet wydłużonego. Każdy etap wyborów musiałby być równie wnikliwie i drobiazgowo badany, co dotyczy również kwestii konstytucyjności każdego etapu procedury wyborczej. Nie mniej istotną konsekwencją byłyby również wysokie koszty organizacyjne i ekonomiczne takiego postępowania. Nadal kwestią otwartą pozostałaby przy tym ocena wpływu konkretnych udowodnionych nawet nieprawidłowości na ostateczny wynik wyborów. Ponadto zarówno orzeczenie o ważności wyborów, jak też orzeczenie o ich nieważności miałyby charakter konstytutywny, ze skutkiem od samego początku całej procedury wyborczej (*ex tunc*). W przypadku orzeczenia o wyborach nieważnych, po długotrwałym postępowaniu weryfikacyjnym, pojawiłby się więc poważny problem ustrojowy dotyczący nieważności decyzji nieważnie obsadzonego organu elekcyjnego. W zasadniczym stopniu groziłoby to stabilności funkcjonowania organów państwa pochodzących z wyborów, w tym tak istotnych jak parlament i prezydent, co przełożyłoby się również na podważenie koniecznej pewności i stabilizacji całego systemu prawnego danego państwa.

Domniemania w procesie weryfikacji wyborów są więc koniecznością skomplikowanych procedur weryfikacji wyborów we współczesnych państwach demokratycznych. Do ich stosowania nie należy jednak z pewnością podchodzić w sposób automatyczny i instrumentalny, ale w sposób wyważony i uwzględniający ich cele i funkcje, a także co istotne w sposób uznający ich wrzuszalny charakter. Zbyt formalistyczne podchodzenie choćby do kwestii ciężaru dowodu w postępowaniach weryfikacji wyborów doprowadzić może bowiem do odejścia od zakładanej formuły rzeczywistej weryfikacji wyborów demokratycznych na rzecz formuły jedynie pozorowanej. Ustanawianie i stosowanie domniemań w wyborach obliuguje jednocześnie organy państwa demokratycznego do tworzenia i stosowania prawa wyborczego w sposób gwarantujący zakładaną uczciwość wyborów na każdym ich etapie. Procedura weryfikacji wyborów powinna również dopuszczać przynajmniej pew-

ne elementy modelu konkretnej kontroli konstytucyjności procedury wyborczej, lub też przyznawać kontroli konstytucyjności w tym zakresie charakter priorytetowy w modelu skoncentrowanym.

Niestosowanie powyższych wskazań, jako czynników ustrojowych równoważących skutki prawne domniemań wykorzystywanych w procesie weryfikacji wyborów, stwarza realne niebezpieczeństwo społecznego podważania wyników wyborów i nieuznawania demokratycznej legitymacji wybieranych przedstawicieli. Zwiększyć się tym samym może ryzyko kwestionowania podejmowanych przez organy wybieralne decyzji, co w zasadniczy sposób godzi w założone podstawy mechanizmów decyzyjnych w ustroju demokratycznym.

Literatura

- Bogucki O., *Domniemania prawne w świetle pojęcia czynności konwencjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 2.
- Buczkowski Ł., *Zasady weryfikacji wyborów parlamentarnych w IV i V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Dąbrowski M., *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017.
- Dąbrowski M., *Zasada kontrydiktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 4(129).
- Kryszewski G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia wyborcze” 2016, t. 21.
- Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1.
- Mistygacz M., *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.
- Mojski W., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 29 października 2019 r. (I NSW 103/19)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2019, nr 4.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 101 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Przybylski-Lewandowski F., *Domniemanie prawne*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007.

Rachwał M., *Wybory we współczesnym państwie demokratycznym*, [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwał, Poznań 2017.

Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, <http://www.csw.umk.pl/pobierz.php?id=100>.