

Cytowanie

CHICAGO: M. Mistygacz, A. Materska-Sosnowska, *Dysfunkcjonalność protestów wyborczych w Polsce w świetle standardu uczciwych wyborów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 191–203, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.14>

APA: Mistygacz, M., Materska-Sosnowska, A. (2023), *Dysfunkcjonalność protestów wyborczych w Polsce w świetle standardu uczciwych wyborów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, s. 191–203, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.14>

Michał Mistygacz

ORCID ID: 0000-0001-7083-7840

Uniwersytet Warszawski

E-mail: m.mistygacz@uw.edu.pl

Anna Materska-Sosnowska

ORCID ID: 0000-0002-0222-5196

Uniwersytet Warszawski

E-mail: a.m.sosnowska@uw.edu.pl

Dysfunkcjonalność protestów wyborczych w Polsce w świetle standardu uczciwych wyborów

Słowa kluczowe: władza, sąd, protest wyborczy, free and fair elections, weryfikacja wyborów

Keywords: authority, court, election protest, free and fair elections, election verification

Streszczenie

Uczciwe wybory stanowią jedno z pojęć składających się na aksjologię wyborczą w demokratycznym państwie prawnym. Każdy obywatel ma prawo złożenia protestu, traktowanego jako skarga obywatelska, której uzasadnieniem jest ważny interes publiczny, Protest wyborczy stanowi środek prawny służący kontroli prawidłowości przeprowadzonych wyborów o charakterze powszechnym, a jego zasadniczym celem jest ochrona interesu publicznego w procesie wyborczym. Standard uczciwych wyborów nie stano-

wi jedynie kontekstu dla rozwiązań prawnych ściśle wynikających z Konstytucji czy kodeksu wyborczego. Jurydyczna architektura protestów wyborczych w Polsce zasadniczo tworzy efektywny mechanizm pozwalający na uwzględnienie oczywistych i rażących naruszeń przepisów, ale pozostaje dysfunkcyjny z perspektywy standardu uczciwych wyborów. Nie stanowi też instrumentu zapobiegającego popadaniu w autorytaryzm wyborczy w związku z naruszaniem minimalnych kryteriów demokracji.

Abstract

Dysfunctionality of Election Protests in Poland in the Standard of Fair Elections

Fair elections are one of the foundations of electoral axiology in a democratic state ruled by law. Every citizen has the right to protest, and the justification of the citizen's complaint is the public interest. An election protest is a legal measure to control the held General elections and its purpose is to protect the public interest in the electoral process. The standard of fair elections is not only a context for legal solutions strictly derived from the Constitution or the Electoral Code. The juridical architecture of electoral protests in Poland generally creates an effective mechanism to address obvious and flagrant violations of the law but remains dysfunctional from the perspective of the fair election standard. Nor does it provide an instrument to prevent a slide into electoral authoritarianism due to violations of the minimum criteria of democracy.

I. Wprowadzenie

Wybory to zasadniczy składnik demokracji, będący – jak wskazuje J. Schumpeter – „rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych poprzez konkurencyjną walkę o głosy wyborców”¹. Osnowę demokracji stanowią procedury wyborcze. Jak podkreślał R.A. Dahl – równe prawo wyborcze oraz faktyczne uczestnictwo². Główna teza artykułu, określona już w tytule, wskazuje na dysfunkcyjność rozwiązań jurydycznych wynikających z kodeksu wyborczego w świetle standardu uczciwych wyborów. Opracowanie rozpoczyna nakreślenie standardów uczciwych wyborów. Następną

¹ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995, s. 336–337.

² R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2012, s. 318.

część poświęcono jurydycznemu wymiarowi protestów wyborczych. Uwagi końcowe obejmują podsumowanie ustaleń dokonanych w artykule.

Jednym z czynników zabezpieczających proces składający się na wolne i uczciwe (*free and fair elections*) jest instytucja protestu wyborczego, mająca zapewnić *sensu largo* zgodność między działaniem instytucji politycznych a preferencjami elektoratu, wyrażonymi w trakcie aktu wyborczego. Protesty wyborcze w założeniu stanowić mają instytucjonalną gwarancję prawidłowości procedur wyborczych. Pośrednio pełnią one funkcję legitymizacyjną w zakresie ważności wyborów³. W kontekście protestów wyborczych położenie akcentu jedynie na konstytucyjno-procesualny wymiar zużywa optykę spojrzenia, pomijając istotny wymiar substancjalny i kulturowy protestów wyborczych. Spojrzenie na tę instytucję przez pryzmat standardów uczciwych i konkurencyjnych wyborów pozwala dopiero ukazać prawdziwą rolę wyborów w państwie demokratycznym i odróżnić – jak to ujmuje A. Siaroff – „elektokrację” czy „demokrację wyborczą” od demokracji liberalnej⁴. Samo zapewnienie formalnie demokratycznej procedury to za mało, by uznać, że demokracja istnieje.

W Polsce cezurę czasową znamionującą demokratyzację systemu wyborczego wyznacza 1989 r., kiedy wybory do Senatu miały po raz pierwszy charakter demokratyczny, a do Sejmu częściowo demokratyczny. Uchwalenie 5 stycznia 2011 r. Kodeksu wyborczego (dalej: k.w.)⁵, stanowiło zamknięcie okresu transformacji prawa wyborczego w Polsce. Choć formalny początek procesu wyborczego znamionuje dzień zarządzenia wyborów do poszczególnych wybieralnych organów, to jego najważniejszą fazą jest sam dzień wyborów. Sam akt głosowania, który stanowi apogeum procesu wyborczego nie kończy się na ogłoszeniu wyniku wyborów, bowiem w państwach demokratycznych przewidziana jest procedura weryfikacji wyborów poddana reżimowi kontroli. Jej doniosłość uzasadniona jest ostatecznością przeprowadzonych wyborów.

Zarówno ordynacja wyborcza z 1989 r., jak i z 1991 r. przyjmowały zasadę, w której Sąd Najwyższy (dalej: SN) przedstawiał opinie w przedmiocie prote-

³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 95 et seq.

⁴ A. Siaroff, *Comparing Political Regimes. A Thematic Introduction to Comparative Politics*, Toronto 2022.

⁵ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).

stów wyborczych, ale ostateczną decyzję podejmowała izba parlamentu. 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 (art. 5 i 26). O ważności wyborów oraz ważności wyboru parlamentarzysty, wobec którego zgłoszono protest, rozstrzygał SN. Model ten został utrzymany także na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., powierzając SN kompetencję do stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 i art. 101 ust. 1).

Proces badania ważności wyborów obejmuje dwie fazy. Pierwszą w zakresie orzekania o protestach wyborczych w przypadku, gdy zostały wniesione oraz drugą następującą po rozpatrzeniu ewentualnych protestów wyborczych, a dotyczącą orzekania o ważności wyborów. Druga faza następuje niezależnie od tego, czy został wniesiony jakikolwiek protest wyborczy. Ważność instytucji protestów wyborczych jest uwarunkowana podstawową funkcją pełnioną przez wybory, tj. funkcją legitymizacyjną.

II. Standard uczciwych wyborów

Uczciwe wybory stanowią jedno z pojęć składających się na aksjologię wyborczą w demokratycznym państwie prawnym. Służy ono jednak nie tylko jako kryterium oceny prawidłowości przebiegu procesu wyborczego, ale – jak wskazuje G. Kryszewski – „ma znaczenie jurydyczne”⁶. Definiens pojęcia „uczciwych wyborów” nie powinien być dowolnie określony, bowiem ustalenie ścisłych, klarownych i akceptowalnych kryteriów rzutuje na ocenę prawa i procesu wyborczego. Przed przejściem do zdefiniowania pojęcia uczciwych wyborów zauważyć należy, że pojęcie to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁷ oraz dokumentach międzynarodowych⁸ pozostaje w relacji

⁶ G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 7.

⁷ Wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09 oraz wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

⁸ Zgodnie z art. 25b Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich każdy obywatel ma prawo bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowa-

synonimicznej z pojęciem „rzetelnych wyborów”. Słusznie wskazują A. Domańska i M. Wrzalik na różny zakres semantyczny pojęcia uczciwości i rzetelności, bowiem uczciwość odnosi się do sfery, która jest szersza niż li tylko procedura wyborcza⁹. K. Skotnicki podkreśla, że wybory rzetelne są elementem wyborów uczciwych, przy czym nie oznacza to postawienia znaku równości między tymi pojęciami¹⁰.

W ścisłym związku z uczciwością wyborów pozostają pełnione przez wybory funkcje, obejmujące wymiar legitymizacyjny i kreacyjny. Są to cechy odróżniające uczciwe wybory od wyborów fasadowych. O ile zasada wolnych wyborów w doktrynie prawa konstytucyjnego została klarownie określona i – jak wskazuje G. Kryszewski – składają się na nią trzy wolności: 1) wyłaniania i zgłaszania kandydatów, 2) rywalizacji kampanii wyborczych; 3) wyrażania preferencji wyborczych¹¹, o tyle pojęcie uczciwych wyborów – jak przyjmują J. Elklit i P. Svensson – odnosi się do wielowymiarowego fenomenu bezstronnej i rzetelnej organizacji procedury wyborczej i równego, neutralnego traktowania konkurentów politycznych, nie tylko w sferze jurydycznej, ale również w odniesieniu do praktyki wyborczej. Ich przeciwieństwem jest nierówne traktowanie uczestników procesu wyborczego, którego następstwem jest osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści¹². G. Kryszewski do pojęcia uczciwych wyborów dodaje „dochowanie należytej staranności i rzetelności w zakresie ustalania ich rezultatów”¹³. Pojęcie uczciwych wyborów prezentowane jest również w dokumentach międzynarodowych, wykraczających poza regionalną formułę, jak choćby deklaracja przyjęta przez Radę Międzypar-

dzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli.

⁹ A. Domańska, M. Wrzalik, *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich RP* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.

¹⁰ K. Skotnicki, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 136.

¹¹ Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 88 et seq.

¹² J. Elklit, P. Svensson, *What makes elections free and fair?*, „Journal of Democracy” 1997, vol. 8, nr 3.

¹³ G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 23.

mentarną w czasie 154 sesji w dniu 26 marca 1994 r. w Paryżu, wskazująca, że w celu uznania wyborów za uczciwe „państwa powinny podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia partiom i kandydatom rozsądnych możliwości zaprezentowania swojej oferty wyborczej”¹⁴.

W literaturze podejmowano próby klaryfikacji pojęcia *free and fair elections*, konsolidacji i określenia ścisłych jego kryteriów. J. Elklit oraz P. Svensson grupują elementy składające się na pojęcie uczciwych wyborów w odniesieniu do trzech faz procesu wyborczego: okres przed dniem wyborów, w dniu wyborów oraz okres po dniu wyborów¹⁵. Każda z tych faz powinna zawierać ściśle kryteria ewaluacji. Uczciwość oznacza neutralność. Jej antonimem jest nierówne traktowanie, gdzie jednostki (czy grupy) uzyskują nieuzasadnione korzyści¹⁶.

W przypadku zasady wolnych wyborów akcent kładziony jest na „zasady gry”. Niewątpliwie, wolność wyborów jest warunkiem wstępnym ich uczciwości. J. Elklit oraz P. Svensson przedstawili kryteria pozwalające dokonać oceny procesu wyborczego z punktu widzenia zasady uczciwości. Podstawowe znaczenie ma faza przed dniem wyborów, w czasie której możliwa jest ocena czy prawo wyborcze i konstytucja gwarantują wolność wyborów, a także pozwala na weryfikację czy zasoby nie są rozdzielone zbyt nierówno¹⁷. W tym zakresie kryteria uczciwości obejmują: transparentność procesu wyborczego, prawo i system wyborczy nie przyznający specjalnych przywilejów żadnej partii politycznej czy grupie społecznej, brak przeszkód do wpisania do rejestru wyborców, niezależny i neutralny organ wyborczy, bezstronne traktowanie kandydatów przez policję, wojsko oraz wymiar sprawiedliwości, równe szanse dla partii politycznych oraz kandydatów niezależnych do ubiegania się o mandat, bezstronne programy edukacyjno-wyborcze, transparentny „kalendarz wyborczy”, równy dostęp do mediów publicznych, bezstronny przydział środków publicznych partiom politycznym, zakaz wykorzystywania obiektów administracji do celów kampanii wyborczej. Faza obejmująca dzień głosowa-

¹⁴ *Declaration on Criteria Free and Fair Elections*, <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/ipu-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections> (16.03.2023).

¹⁵ J. Elklit, P. Svensson, *op.cit.*, s. 36.

¹⁶ *Ibidem*, s. 35.

¹⁷ *Ibidem*, s. 36.

nia dotyczy: dostępu do wszystkich lokali wyborczych dla przedstawicieli partii politycznych, obserwatorów wyborów oraz mediów, tajności głosowania, niezastraszania wyborców, rzetelne karty do głosowania, odpowiednie urny wyborcze, bezstronną pomoc wyborcom (w razie potrzeby), właściwe procedury liczenia głosów, właściwe postępowanie z nieważnymi kartami do głosowania, zapewnienie odpowiednich środków ostrożności przy transporcie materiałów wyborczych oraz bezstronna ochrona lokali wyborczych. Również faza po dniu wyborów, a więc okres weryfikacji wyników wyborów (protesty i ważność wyborów), jest istotna z punktu widzenia standardów uczciwości, bowiem proces ten wymaga rozstrzygnięć podejmowanych przez neutralny i bezstronny organ. Etap ten obejmuje: oficjalne i niezwłoczne ogłoszenie wyników wyborów, bezstronne rozpatrywanie wszelkich skarg i protestów wyborczych, bezstronne informowanie o wynikach wyborów przez media oraz akceptację wyników wyborów przez wszystkich zainteresowanych¹⁸. Kryteria te, choć mają zróżnicowaną wagę dla oceny uczciwości wyborów, to jednak ich konsekwencją powinna być akceptacja wyników przez głównych aktorów politycznych.

Zgodnie z Kodeksem Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, jednym z wymiarów uczciwości jest równość szans, która wymaga „neutralnego podejścia władz państwowych szczególnie w odniesieniu do: 1. kampanii wyborczej, 2. relacjonowania w mediach, zwłaszcza w mediach publicznych, 3. publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych”¹⁹. Równość szans odnosi się w szczególności do czasu antenowego w radiu i telewizji, funduszy publicznych i innych form wsparcia (pkt 2.3.b).

Dotychczasowe uwagi pozwalają na wyodrębnienie sfer, które wiążą się z określeniem standardu uczciwych wyborów, takich jak: 1) neutralność państwa w procesie wyborczym; 2) neutralność, niezależność i transparentność działania administracji wyborczej; 3) wiarygodny system obliczania wyników głosowania; 4) prawna ochrona wyborów i efektywna ochrona składanych skarg w trybie wyborczym przed neutralnym organem sądowym; 5) finansowanie kampanii wyborczej oraz niewykorzystywanie środków publicznych

¹⁸ *Ibidem*, s. 37.

¹⁹ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych – Wytyczne i raport wyjaśniające przejęte przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), 52 sesja (Wenecja, 18–19 października, 2002), pkt 2.3.

z korzyścią dla kandydatów oraz partii politycznych, 6) możliwość obserwacji wyników wyborów przez obserwatorów (w tym obserwatorów międzynarodowych), 7) równy dostęp do mediów publicznych²⁰, 8) stabilność prawa wyborczego konstytuująca bezpieczeństwo prawne, objawiająca się w powściągliwości czy wręcz „ciszy legislacyjnej” w zasadniczych sprawach wyborczych.

III. Protest wyborczy – zakres podmiotowy i przedmiotowy

Protest wyborczy stanowi środek prawny służący kontroli prawidłowości przeprowadzonych wyborów o charakterze powszechnym, a jego zasadniczym celem jest ochrona interesu publicznego w procesie wyborczym. Każdemu wyborcy przysługuje konstytucyjne prawo zgłoszenia do SN protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu. Uzasadnieniem protestu jako skargi obywatelskiej, jest ważny interes publiczny, niezależnie od tego, czy wyborca brał udział w wyborach. Konstytucja określa minimalne podmiotowe ramy protestu wyborczego, a w odniesieniu do zakresu przedmiotowego protestu wyborczego odsyła do ustawy – k.w. Konstytucyjnie uprawnionym do zgłoszenia protestu przeciwko ważności wyborów jest wyborca (art. 101 ust. 2, art. 129 ust. 2). Ramy przedmiotowe określa k.w., wyliczając katalog przyczyn, składających się na materialne przesłanki do wniesienia protestu. W odniesieniu do przedmiotowych podstaw protestu nie można dokonywać wykładni ekstensywnej. Protest wyborczy przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego (dalej: k.k.), mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, wśród których wyróżnić można: fałszowanie dokumentów wyborczych (art. 248 k.k.), bezprawne przeszkadzanie w wyborach (art. 249 k.k.), bezprawny wpływ na głosowanie (art. 250 k.k.), przekupstwo wyborcze (art. 250a k.k.) oraz naruszenie tajności głosowania (art. 251 k.k.) lub 2) naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania mającego

²⁰ Zob. A. Heinrich, H. Pleines, *The Meaning of “Limited Pluralism” in Media Reporting under Authoritarian Rule*, „Politics and Governance” 2018, vol. 6, nr 2, s. 104–105.

wpływ na wynik wyborów lub wyników wyborów (art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.w.). W zasadzie wynikające z treści art. 82 § 1 pkt 2 k.w. naruszenie przepisów odnosi się do właściwych organów wyborczych (Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowa komisja wyborcza, obwodowa komisja wyborcza)²¹. Obejmuje jedynie przepisy odnoszące się do sformalizowanych procedur, które mają zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi, a więc dotyczącymi głosowania, ustalania wyników głosowania oraz ustalania wyników wyborów. Jak wskazuje SN w postanowieniu z 31 lipca 2020 r. tylko przepisy „regulujące formalne procedury, mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi da się zakwalifikować jako przepisy dotyczące głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów”, co wyklucza z przedmiotu protestu zarzuty przeciwko prowadzonej kampanii²².

SN w sposób zawężający podchodzi do zakresu przedmiotowego protestów wyborczych, których podstawą jest przestępstwo określone w art. 249 pkt 2 k.k. wskazując, że czynność sprawcza polegająca na przeszkadzaniu w swobodnym oddaniu głosu musi być funkcjonalnie powiązana z okolicznością oddawania konkretnego głosu. Samo zaś przeszkadzanie ma być realizowane m.in. za pomocą podstępu, co sprowadza się do wprowadzenia określonej osoby w błąd bądź wyzyskania takiego błędu, podczas gdy „faworyzowanie w mediach publicznych komitetu wyborczego określonej partii politycznej w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu, nie może być uznane za przeszkadzanie w swobodnym oddaniu głosu, a więc zakłócanie tego aktu, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji”. Tym samym SN

²¹ Por. A. Rakowska, *Postępowanie w sprawach protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 62 et seq.

²² SN odrzucił jako niemieszczący się z zakresem przedmiotowym protestu wyborczego zarzut niezgodnego z prawem zaangażowania się w trakcie ciszy wyborczej w agitację, która miała na celu wpłynięcie na wynik wyborczy na korzyść urzędującego Prezydenta RP, polegającego na rozesłaniu wiadomości w formie alertu RCB. Jako niedopuszczalne uznał SN także kwestionowanie regulacji prawnych w trybie protestu wyborczego, odrzucił również zarzut obejmujący nierówne traktowanie kandydatów przez telewizję, zastrzegając, że ocena rzetelności przekazu mediów publicznych nie jest domeną SN, lecz KRRiT. – sygn. akt I NSW 4511/20, postanowienie SN z 31 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 3756/20, postanowienie SN z 31 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 1697/20, postanowienie SN z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I NSW 165/19.

sprowadza przeszkadzanie w swobodzie oddania głosu do czynności materialno-technicznych. Również agitacja wyborcza naruszająca ciszę wyborczą może być uznana jedynie za wykroczenie wypełniające znamiona wykroczenia określonego w art. 498 k.w., a nie występku z art. 249 pkt 2 k.k.²³. Także publikowanie nierzetelnych informacji w trakcie kampanii wyborczej lub promowanie określonego komitetu wyborczego kosztem innych czy też dysproporcja w udzielaniu czasu antenowego nie mieści się w zakresie przedmiotowym przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Tym samym – jak to publicystycznie wskazuje SN – „negatywna ocena działalności medialnej telewizji publicznej w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne nie może być utożsamiana z faktem popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k.”²⁴, nie bacząc, że brak zrównoważonej i bezstronnej informacji w procesie wyborczym uniemożliwia dokonywanie świadomych wyborów i uzyskanie wyborczego efektu lustra (*mirror effect*).

W założeniu jurydycznym wynikającym z k.w. protest wyborczy stanowi uprawnienie, które ma służyć przeciwdziałaniu naruszania przepisów wyborczych. W praktyce pełni również funkcję weryfikacyjną, bowiem inicjowany jest przez osoby podważające wynik wyborów. Z punktu widzenia standardów uczciwości wyborów istotna jest również kwestia efektywnego informowania o procedurach zgłaszania protestów wyborczych. Przykładowo, na co zwracała uwagę Komisja ODIHR OBWE w odniesieniu do wyborów na urząd Prezydenta RP w 2020 r., PKW nie opublikowała żadnych informacji na temat procedur zgłaszania protestów, a informacje na temat skarg wyborczych udzielił SN, jednak zostały one opublikowane na jego stronie internetowej dwa dni przed upływem terminu do składania protestów²⁵.

Standard uczciwości wyborów determinuje poszanowanie zasad przyzwoitej legislacji wyborczej, obejmującej w szczególności okres odpowiedniego *vacatio legis*. Wyjątki od tej zasady są dopuszczalne i usprawiedliwione, gdy

²³ Postanowienia SN: z 11 czerwca 2015 r., sygn. akt III SW 57/15 i z 22 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 264/19.

²⁴ Postanowienie SN z 20 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 274/19.

²⁵ ODIHR, Republic of Poland: Presidential Election, 28 June and 12 July 2020, ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, 2020, s. 25. Lukę w tym zakresie wypełniły organizacje społeczeństwa obywatelskiego, publikując odpowiednie wskazówki na swoich stronach internetowych (m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie „Wolne Sądy” i Komitet Obrony Demokracji).

zmiany znajdują akceptację większości parlamentarnej i opozycji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r.²⁶ wskazał, że swoistym *minimum minimorum* „powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym, co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Nadto „konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji”. Jeszcze bardziej restrykcyjne stanowisko odnajdujemy w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych: „Podstawowe elementy prawa wyborczego zwłaszcza system wyborczy sam w sobie, składy komisji wyborczych oraz granice okręgów wyborczych nie powinny podlegać zmianom na co najmniej jeden rok przed wyborami, bądź winny być zapisane w konstytucji lub aktach prawnych rangi wyższej niż prawo powszechnie” (pkt II.2.b).

Zawężające zakreszenie ustawowych granic protestu wyborczego wynikające z odesłania określonego w art. 129 ust. 2 i art. 101 ust. 1 Konstytucji, a więc określonych w art. 82 § 1 k.w. pozostające w ścisłym związku z udziałem wyborcy w głosowaniu, ustalaniem głosowania lub wyników wyborów skutkuje deprecjacją ustrojowej roli wyborów i może prowadzić do kryzysu legitymizacyjnego władzy. SN przesadnie wskazuje, że „ustrojodawca nie uczynił materią protestu kwestii przeprowadzania wyborów a jedynie okoliczności ważności wyboru, w szczególności mające wpływ na prawidłowy przebieg głosowania, ustalania jego wyniku lub mające wpływ na jego wynik”²⁷.

IV. Podsumowanie

Standard uczciwych wyborów nie stanowi jedynie tła czy też kontekstu dla rozwiązań prawnych ściśle wynikających z Konstytucji czy k.w. O ile protesty wyborcze tworzą względnie efektywny mechanizm umożliwiający ocenę

²⁶ Wyrok TK z 3 listopada 2003 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

²⁷ Postanowienie z 31 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 4499/20.

oczywistych i rażących naruszeń przepisów, o tyle pozostają dysfunkcjonalne z perspektywy lekceważenia standardów polityczno-prawnych, składających się na zasadę uczciwości wyborów, a więc zachowań wypełniających znamiona manipulacji wyborczych. Stopień nadużyć wyborczych pozostaje zróżnicowany i związany jest nie tylko z deformacjami wyników wyborów o charakterze pierwotnym czy wtórnym, ale również kształtowaniem granic okręgów wyborczych, dostrojeniem formuły wyborczej do aktualnych interesów decydentów czy wyboru formuły wyborczej.

Systemy polityczne popadają w autorytaryzm wyborczy, kiedy następuje naruszenie „minimalnych kryteriów demokracji” w taki sposób, że tworzą nierówne szanse między rządem a opozycją. Z niełatwo uchwytnym standardem uczciwych wyborów związane jest pojęcie jakości procesu wyborczego *sensu largo*, który pozwala na ujęcie go w trzech wymiarach znaczeniowych²⁸. Pierwszy obejmujący jakość w wymiarze ściśle proceduralnym, to znaczy zapewnienie przestrzegania formalnych procedur (wymiar formalny). Po drugie, jakość odnosi się do określonej treści i prawidłowego funkcjonowania (wymiar materialny). Po trzecie, jakość procesu wyborczego wynika pośrednio z satysfakcji wyrażanej przez wyborców i wpływa na legitymizację władzy (wymiar responsywny związany z rozliczalnością). Następstwem braku zinstytucjonalizowanej reakcji władz publicznych na uchybienia składające się na standardy uczciwych wyborów, w szczególności poprzez dostęp do rzetelnych informacji będących bazą do dokonywania wyborów politycznych, może doprowadzić do spadku zaufania do procedur demokratycznych. Emancypacja i artykulacja standardów uczciwych wyborów o całościowym charakterze pozwalają na określenie kryteriów dyskwalifikacji procesu wyborczego. Stopień naruszenia elementów wyborczych o charakterze instytucjonalnym, proceduralnym i organizacyjnym pozwala na ocenę jurydyczną nie tylko w wymiarze naruszenia kwestii proceduralnych, ale wprowadzenie kryteriów oceny materialnej związanej z zaburzeniem czy manipulacją w zakresie dostępu do rzetelnych informacji ze strony publicznego nadawcy (np. ocena danych telemetrycznych) czy finansowania kampanii wyborczej. Stopień tych naruszeń pozwala na ocenę spełnienia standardu uczciwych wy-

²⁸ Por. L. Morlino, ¿Cómo analizar las calidades democráticas?, „Revista Latinoamericana de Política Comparada” 2015, nr 10, s. 15–19, 21–24.

borów, co powinno przekładać się na rozszerzony zakres przedmiotowy protestów wyborczych. Instytucja protestu wyborczego z założenia stanowiąc środek kontroli prawidłowości przeprowadzonych wyborów, powinna także dawać poczucie, że wybory zostały przeprowadzone uczciwie. Niespełnianie tych kryteriów skutkuje pozostawaniem w „mglistej strefie” (*foggy zone*) między liberalną demokracją a zamkniętym autorytaryzmem²⁹.

Literatura

- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2012.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Domańska A., Wrzalik M., *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich RP* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, 2021.
- Elklit J., Svensson P., *What makes elections free and fair?*, „Journal of Democracy” 1997, vol. 8, nr 3.
- Heinrich A., Pleines H., *The Meaning of ‘Limited Pluralism’ in Media Reporting under Authoritarian Rule*, „Politics and Governance” 2018, vol. 6, nr 2.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszewski G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21.
- Morlino L., *¿Cómo analizar las calidades democráticas?*, „Revista Latinoamericana de Política Comparada” 2015, nr 10.
- Rakowska A., *Postępowanie w sprawach protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Schedler A., *Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation*, „Journal of Democracy” 2002, vol. 13, nr 2.
- Schumpeter J.A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995.
- Siaroff A., *Comparing Political Regimes. A Thematic Introduction to Comparative Politics*, Toronto 2022.
- Skotnicki K., *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.

²⁹ A. Schedler, *Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation*, „Journal of Democracy” 2002, vol. 13, nr 2, s. 38.