Agata Pyrżyńska¹

**Konstrukcja terminów w polskim Kodeksie wyborczym
a możliwość realizacji praw wyborczych. Wybrane problemy**

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, terminy, prawa wyborcze, wybory

Keywords: Electoral Code, terms, electoral rights, elections

Streszczenie

Nie ulega wątpliwości, że dla procesu wyborczego istotnym jest właściwe ukształtowanie struktury i chronologii czynności wyborczych. Ma to znaczenie zarówno z punktu widzenia służb organizujących wybory, ale także podmiotów rywalizacji wyborczej i samych wyborców. Ustawowy układ terminów i kierunkowe założenia ich dotyczące powinny zatem uwzględniać potrzeby i możliwości obu tych grup. Z uwagi jednak na fakt, iż praktyka wyborcza niejednokrotnie wskazywała, że założenia dotyczące terminów powodują znaczne problemy w toku procesu wyborczego, warto dokonać szerszej analizy tego zagadnienia. Zasadniczym celem niniejszego tekstu jest ustalenie, czy polski ustawodawca kształtując ogólne założenia dotyczące terminów miał na względzie tak ważną z uwagi na charakter praw wyborczych konieczność stworzenia ułatwień w ich realizacji, czy też przy ustalaniu kalendarza wyborczego kierował się głównie względami natury organizacyjnej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-4573-4310, doktor, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: agatapyrzyńska@poczta.onet.pl.

Abstract**Construction of terms in the Polish Electoral Code and the possibility of exercising electoral rights. Selected problems**

There is no doubt that it is important for the electoral process to shape the structure and chronology of electoral activities properly. This is important both from the point of view of the elections organizing services, but also the electoral committees, candidates and the voters. The statutory arrangement of terms and directional assumptions concerning them should therefore take into account the needs and capabilities of both these groups. However, due to the fact that election practice has repeatedly indicated that the assumptions about deadlines cause significant problems during the electoral process, it is worth paying more attention to this issue. The purpose of this paper is to determine whether the Polish legislator, when making general assumptions about deadlines, took into account the nature of electoral rights, or whether he was mainly guided by organizational considerations.

I. Uwagi wprowadzające

Kluczowe dla organizacji każdego procesu wyborczego jest zachowanie odpowiedniej sekwencji czynności wyborczych, zgodnej z regulacjami Kodeksu wyborczego². Czynności te muszą być wykonywane w ściśle określonych terminach, wskazanych w kalendarzu wyborczym stanowiącym załącznik do aktu o zarządzeniu wyborów³. Właściwy układ tych czynności powinien być traktowany jako gwarancja sprawnego i prawidłowego przebiegu procedury wyborczej, a w konsekwencji jako jeden z czynników wpływających na demokratyczny przebieg procesu wyborczego.

Jednakże poza aspektem *stricto* organizacyjnym kluczową kwestią jest przyjęcie takiego układu terminów, które nie będą ograniczały – wręcz przeciw-

² Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.); dalej: k.w.

³ A. Sokala, *Kalendarz wyborczy*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 89.

nie – będą zapewniały ochronę podmiotowych praw wyborczych i sprzyjały ich realizacji. Pamiętać bowiem należy, że są to fundamentalne prawa polityczne, za pośrednictwem których obywatele zyskują faktyczną możliwość uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi⁴ i poprzez które realizowana jest w praktyce zasada suwerenności narodu⁵. Właściwa konstrukcja terminów, uwzględniająca zarówno potrzeby jak i możliwości uczestników procesu wyborczego, powinna być postrzegana także jako istotna gwarancja w zakresie realizacji tak ważnych zasad powszechności i równości prawa wyborczego, składających się na tzw. europejskie dziedzictwo wyborcze⁶.

W niniejszym artykule analizie zostaną poddane główne cechy i założenia kierunkowe dotyczące terminów ujętych w Kodeksie wyborczym. Poza zasadniczym nurtem rozważań pozostają natomiast problemy szczegółowe, które wynikają z sekwencji czynności wyborczych. Celem niniejszego opracowania jest ustalenie, czy polski ustawodawca kształtując ogólne założenia dotyczące terminów w Kodeksie wyborczym, miał na względzie konieczność stworzenia niezbędnych ułatwień w zakresie realizacji praw wyborczych, czy też głównie przyświecały mu względy natury organizacyjnej.

II. Ogólna charakterystyka terminów na gruncie Kodeksu wyborczego

Dokonując ogólnej charakterystyki konstrukcji terminów zawartych w Kodeksie wyborczym, wskazać należy, że są one – co do zasady – krótkie i nieprzywracalne. Choć druga ze wspomnianych cech została wyrażona wprost tylko w dwóch przepisach Kodeksu wyborczego⁷, to znajduje ona potwierdzenie także w aktach wewnętrznych wydawanych przez Państwową Komii

⁴ Zob. m.in. wyroki TK: z 10 listopada 1998 r., K 3/97, OTK-ZU 1998, Nr 6 poz. 99; z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK-ZU 1998, Nr 4 poz. 98.

⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016 (LEX).

⁶ Zob. Raport wyjaśniający do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych, przyjętego przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19 październik 2002), <https://bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisji-weneckiej/kodeks-raport-wyjasniajacy> (20.03.2020).

⁷ Zob. art. 243 § 1 k.w. oraz art. 322 § 1 k.w. odnoszące się do terminu wniesienia protestu wyborczego odpowiednio w wyborach parlamentarnych i prezydenckich.

sję Wyborczą (PKW)⁸, a nawet w judykaturze⁹. Cechy te wynikają przede wszystkim ze specyfiki procesu wyborczego, którego ramy są ściśle określone przez przepisy prawa, układ czynności wyborczych napięty, a sam termin głosowania wyraźnie wskazany w akcie o zarządzeniu wyborów. Tak skonstruowany kalendarz winien z założenia porządkować tok procesu wyborczego, a także dyscyplinować wszystkich jego uczestników. Jedną ze szczególnych cech charakteryzujących terminy w Kodeksie wyborczym jest odejście od powszechnie stosowanej w innych procedurach zasady, zgodnie z którą upływ terminu następuje z końcem wyznaczonego dnia, zaś nadanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego jest równoznaczne z wniesieniem go do właściwego organu czy sądu¹⁰. W sprawach wyborczych termin wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu organu wyborczego czy urzędu gminy, rozumiany jest jako dzień ich złożenia tym podmiotom¹¹. Nie ma zatem znaczenia data ich nadania w placówce pocztowej, a jedynie moment faktycznego wpływu do adresata. Co więcej, Kodeks nie łączy upływu terminu z końcem wyznaczonego dnia, lecz zgodnie z art. 9 § 3 k.w. – o ile przepis nie stanowi inaczej – czynności wyborcze dokonywane są w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów. Jest to odrębność, która – jak wskazuje się w literaturze –

⁸ Zob. § 6 ust. 4 uchwały PKW z 27 lutego 2019 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, wzoru zgłoszenia oraz zasad powoływania tych komisji, w tym trybu przeprowadzania losowania, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. poz. 338), § 6 ust. 4 uchwały PKW z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych, wzoru zgłoszenia oraz zasad powoływania tych komisji, w tym trybu przeprowadzania losowania, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. poz. 908 ze zm.), czy uchwała PKW z 16 marca 2020 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Radomiu II (ZPOW-6044-1/20).

⁹ Zob. m.in. wyroki NSA z 22 kwietnia 2016 r., II OSK 670/16, LEX nr 2065803; z 28 kwietnia 2017 r., II OSK 577/17, LEX nr 2315654.

¹⁰ Por. art. 165 § 2 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1460 ze zm.), art. 57 § 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256).

¹¹ Art. 9 § 1 k.w. Zob. także B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 23.

powinna zapewniać większą kontrolę zachowania terminu, a jednocześnie służyć podkreśleniu znaczenia terminów w postępowaniach wyborczych¹². Choć jest to podejście zrozumiałe, to jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że konstrukcja ta naraża uczestników postępowania wyborczego na dezorientację wynikającą z faktu, iż każdy z tych podmiotów może mieć wyznaczone różne godziny urzędowania. Ponadto, niejeden uczestnik procesu wyborczego zwykł działać według przyzwyczajień wypracowanych w codziennych kontaktach z urzędami czy organami administracji publicznej. W tym kontekście to szczególne rozwiązanie kodeksowe z pewnością nie wpływa gwarancyjnie na realizację praw wyborczych. Przeciwnie – w wielu przypadkach może narażać uczestników procesu wyborczego na zarzut niedotrzymania terminów ustawowych.

Omawiając zagadnienie terminów pomieszczonych w Kodeksie wyborczym warto także zwrócić uwagę na sposób ich ujęcia w tym akcie. W zdecydowanej większości przypadków są one określane w dniach, choć występują też terminy wyrażone w miesiącach¹³. Konstrukcją dość nietypową, jednak charakterystyczną dla polskiej procedury wyborczej, jest zastosowanie przez ustawodawcę także formuły godzinowej. Jeśli chodzi o pierwszą – dominującą – grupę terminów, wskazać należy, że w kilkunastu przepisach rozwiązanie to okazuje się dość niefortunne. Mianowicie chodzi o te czynności wyborcze, których moment wykonania przypada kolejno na 7¹⁴, 15¹⁵, 21¹⁶, 35¹⁷ czy 50 dzień¹⁸ przed dniem głosowania. Biorąc pod uwagę okoliczność, że w celu za-

¹² A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 9 k.w.*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 52.

¹³ Zob. m.in. art. 142 k.w., art. 144 k.w., art. 371 k.w., art. 386 k.w., art. 421 k.w.

¹⁴ Otrzymanie przez wyborcę niepełnosprawnego pakietu wyborczego w głosowaniu korespondencyjnym (art. 53e k.w.).

¹⁵ Zgłaszanie przez wyborców niepełnosprawnych zamiaru głosowania korespondencyjnego (art. 53b), czy zgłoszenie kandydata na senatora w przypadku skreślenia przez okręgową komisję wyborczą z zarejestrowanej listy kandydatów nazwiska kandydata na senatora w sytuacjach wskazanych w art. 222 § 1 k.w (art. 265a k.w.).

¹⁶ Sporządzenie spisu wyborców w gminie (art. 26 k.w.), czy powołanie obwodowych komisji wyborczych przez komisarza wyborczego (art. 182 k.w.).

¹⁷ Utworzenie odrębnych obwodów głosowania (art. 12 k.w.), czy zgłaszanie terytorialnym komisjom wyborczym list kandydatów na radnych (art. 428 § 1 k.w.).

¹⁸ Mowa tu o złożeniu PKW zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP (art. 204 k.w.) oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego

gwarantowania realizacji zasady powszechności wyborów głosowanie przeprowadzane jest w dzień wolny od pracy, a zatem co do zasady w niedzielę¹⁹, upływ wskazanych wyżej terminów zawsze nastąpi w niedzielę bądź w sobotę. W tych przypadkach będzie więc musiał znaleźć zastosowanie art. 9 § 2 k.w., zgodnie z którym, jeśli koniec terminu wykonania czynności określonej w Kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin ten upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. W konsekwencji nie trudno zauważyć, że ustawodawca konstruując układ terminów w Kodeksie wyborczym, przyjął rozwiązanie wyjątkowo niepraktyczne. W rzeczywistości bowiem nie ma możliwości, aby koniec wskazanych wyżej terminów przypadł w dzień powszedni. Innymi słowy – w przypadkach tych utrzymywana jest swoista fikcja prawna²⁰, zaś wskazane terminy *ipso iure* ulegną przesunięciu na kolejny dzień roboczy, a zatem odpowiednio na 6, 13, 19, 34 oraz 48 dzień przed dniem głosowania. Wobec powyższego należy postawić pytanie o sens utrzymywania tego rodzaju rozwiązania. Konstrukcja ta – jak można sądzić – powstała w wyniku prostego przeniesienia przepisów pomieszczonych w ordynacjach wyborczych do Kodeksu wyborczego w 2011 r., pomimo, iż kodyfikacja polskiego prawa wyborczego było doskonałą okazją do dokonania gruntownej analizy dotychczas obowiązujących regulacji i dostosowania ich do potrzeb praktyki wyborczej. Po drugie, zastanowienia wymaga jak konstrukcja ta wpływa na realizację praw wyborczych. Jak się bowiem okazuje, nie w każdym przypadku wynikające z art. 9 § 2 k.w. przesunięcie terminu pozostanie bez wpływu na możliwość wykonania danej czynności wyborczej, bądź będzie powodowała wydłużenie okresu na jej wykonanie. W tym zakresie dobrym przykładem jest chociażby art. 53e k.w., zgodnie z którym wyborca zgłaszający zamiar głosowania korespondencyjnego powinien otrzymać pakiet wyborczy najpóźniej na 7 dni przed dniem wyborów. Z uwagi, iż termin ten przypadnie w niedzielę, zgodnie z art. 9 § 2 k.w. powinien on

(art. 204 k.w. w zw. z art. 338 k.w.).

¹⁹ Zob. art. 4 k.w.; teoretycznie dzień głosowania mógłby także przypaść w jedno ze świąt wskazanych w art. 1 pkt 1 ustawy z 18 stycznia 1951 o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz.U. 2015, poz. 90).

²⁰ Tak też PKW w Informacji z 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmian (ZPOW-501-5/20), s. 25; podobnie SN w postanowieniu z 5 listopada 2019 r., I NSW 136/19, LEX nr 2755966.

ulec przesunięciu na kolejny dzień roboczy, a zatem na poniedziałek. Biorąc pod uwagę okoliczność, że pakiet musi zostać przez wyborcę odesłany najpóźniej w czwartek (przedostatni dzień roboczy poprzedzający dzień wyborów)²¹, skrócenie terminu określonego w art. 53e k.w., w sposób zauważalny negatywnie oddziaływać będzie na jego uprawnienie, gdyż ograniczeniu ulegnie ustawowo przewidziany czas na podjęcie przez wyborcę decyzji wyborczej. Nie idzie to natomiast w parze z pierwotnym zamysłem ustawodawcy, który dążył do stworzenia wyborcom niepełnosprawnym szczególnych warunków na spokojne, wcześniejsze, podjęcie decyzji. W konsekwencji w tym przypadku to *de facto* na organizatorach wyborów (głównie obwodowej komisji wyborczej, urzędniku wyborczym oraz na urzędzie gminy) spoczywać będzie ciężar takiego rozplanowania prac wyborczych, aby pomimo brzmienia art. 53e w zw. z art. 9 § 2 k.w., jak najwcześniej przygotować i wysłać do wyborcy pakiet wyborczy, zapewniając mu niezbędny komfort oddania głosu. Tym niemniej są to działania doraźne i uzależnione od aktualnych możliwości organizatorów wyborów, a także ilości osób zgłaszających chęć głosowania korespondencyjnego.

Innym problematycznym przykładem terminu, w przypadku którego z góry wiadomo, iż wymagać będzie przedłużenia na mocy art. 9 § 2 k.w., jest termin wskazany w art. 265a k.w. Przepis ten odnosi się do sytuacji skreślenia z zarejestrowanej listy kandydatów na senatora osoby, która zmarła. W takim przypadku okręgowa komisja wyborcza powinna zawiadomić osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowej osoby. Co jednak ważne, w artykule tym zastrzeżono, że nowego zgłoszenia należy dokonać najpóźniej w 15. dniu przed dniem wyborów²². Jak nie trudno zauważyć, 15. dzień przed dniem głosowania przypada w sobotę, a co za tym idzie – na mocy art. 9 § 2 k.w. ulegnie przesunięciu na kolejny dzień roboczy (poniedziałek), a zatem na 13 dzień przed dniem wyborów. Oznacza to tym samym, że przesunięciu podlega wyłącznie termin nowego zgłoszenia, nie zaś termin wystąpienia przesłanki warunkującej takie zgłoszenie. Innymi słowy – zaktualizowanie się sytuacji wskazanej w przepisie, umożliwiające zgłoszenie nowego

²¹ Zob. § 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 8 czerwca 2018 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym (Dz.U. poz. 1232).

²² W takim przypadku ustawodawca zwolnił też osobę zgłaszającą listę od konieczności uzyskania odpowiedniego poparcia podpisami wyborców.

kandydata, jest warunkowane po pierwsze faktem śmierci wcześniej zgłoszonej osoby, po drugie zaś – na co wskazują przede wszystkim względy logiczne – śmierć ta musi nastąpić przed wskazanym w Kodeksie 15. dniem przed dniem głosowania. Jak się okazało interpretacja tego przepisu w praktyce wyborów parlamentarnych w 2019 r. okazała się problematyczna. Z przepisu tego bowiem skorzystał jeden z komitetów wyborczych w związku ze śmiercią zarejestrowanego kandydata²³. Co jednak istotne śmierć ta nastąpiła nie do 15., lecz dokładnie w 13. dniu poprzedzającym dzień głosowania. W tym przypadku okręgowa komisja wyborcza zajęła odmienne niż prezentowane wyżej stanowisko, uznając, że art. 265a k.w. dotyczy także momentu wystąpienia przesłanki zastosowania wspomnianego przepisu, idąc dalej – w jej ocenie zaistniały podstawy do zarejestrowania nowego kandydata właśnie w owym 13 dniu. Biorąc pod uwagę dość kontrowersyjne stanowisko komisji, nie dziwi fakt, że decyzja ta stała się podstawą protestu wyborczego złożonego w wyborach do Senatu RP. Zaskakujące wydaje się natomiast stanowisko SN, który w wydanym rozstrzygnięciu uznał protest za bezzasadny²⁴. Sąd wskazał, że oprzeć należy się w tym przypadku na wykładni literalnej, a ta – jego zdaniem – nie budzi wątpliwości. Wskazał, że w przepisie tym nie określa się odrębnie terminu zgonu kandydata i terminu zgłoszenia nowego kandydata, co oznacza że z prawidłowym zastosowaniem tego przepisu mamy do czynienia również w sytuacji, gdy kandydat umiera najpóźniej w 13 dniu przed wyborami. Jeszcze bardziej osobliwe wydaje się stwierdzenie przez Sąd, że w przedmiotowej sprawie „zastosowanie interpretacji literalnej nie prowadzi do wyników dwuznacznych czy niezrozumiałych, bezzasadne jest więc sięganie do sprzecznych z nią innych środków interpretacyjnych, co czyni wnoszący protest”, podczas gdy kilkanaście wersów dalej SN w swym postanowieniu *expressis verbis* sam posłużył się wykładnią celowością omawianego przepisu²⁵. W przedmiotowej sytuacji wydaje się, że rzeczywiście zupełnie wystarczające jest zastosowanie wykładni literalnej. Ta jednak musi prowadzić do wniosku, iż śmierć kandydata – jako prze-

²³ Chodzi o śmierć Kornela Morawieckiego, zarejestrowanego jako kandydat Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość w wyborach do Senatu w okręgu nr 59.

²⁴ Zob. postanowienie SN z 5 listopada 2019 r., I NSW 136/19, LEX nr 2755966. Na bezzasadność protestu wskazała w swej opinii także PKW.

²⁵ Ibidem, s. 9.

słanka *de facto* umożliwiająca zastosowanie art. 265a k.w. – nie może nastąpić dopiero w 13 dniu przed dniem głosowania. Takie rozwiązanie byłoby bowiem pozbawione logiki, skoro jako zasadę ustawodawca przyjął, że zgłoszenie nowego kandydata może nastąpić najpóźniej w 15 dniu przed głosowaniem. Zgodzić należy się zatem z Anną Rakowską-Trelą, że nie sposób pominąć w tym przypadku momentu „otwarcia” terminu, który warunkować będzie zastosowanie procedury przewidzianej w art. 265a k.w., a moment ten musi nastąpić przed 15. dniem poprzedzającym dzień głosowania²⁶. Przyjęcie innego punktu widzenia prowadziłoby *ad absurdum* a zarazem niweczyłoby porządkujący charakter art. 265a k.w. Mając na względzie także i ten przykład należy przyjąć, że konstrukcja terminów przypadających na 7, 15, 21, 35, czy 50 dzień przed dniem głosowania jest dysfunkcyjna i powinna ulec niezwłocznej modyfikacji tak, by nie wprowadzać zbędnego chaosu i umożliwić wykonywanie czynności wyborczych w rozsądnych i niebudzących wątpliwości terminach²⁷. Dotyczą one bowiem realizacji praw politycznych, a te należy objąć szczególną ochroną.

Jak wspomniano wcześniej, w polskim Kodeksie wyborczym ustawodawca posługuje się także terminami określonymi godzinowo. Sytuacja ta dotyczy m.in. takich kwestii jak chociażby rozpoczęcie ciszy wyborczej²⁸, procedowanie w tzw. trybie wyborczym²⁹, czy zgłaszanie kandydatów i list kandydatów w wyborach. W tym miejscu warto poświęcić kilka słów uwagi ostatniej ze wskazanych czynności wyborczych. Choć Kodeks wyborczy wprowadza szczególną regulację, zgodnie z którą czynności wyborcze powinny być – co do zasady – dokonywane w godzinach pracy urzędów i organów zaangażowanych w organizację wyborów, to w przypadku procedury zgłaszania list kandydatów przewidziane zostały istotne odrębności. Termin ten bowiem upływa w zależności od rodzaju wyborów w 25, 35, 40 lub 45 dniu przed dniem głosowania, przy czym zgłaszanie kandydatów może

²⁶ A. Rakowska-Trela, M. Komorowski nie mógł już zostać zgłoszony w miejsce zmarłego K. Morawieckiego, <https://konstytucyjny.pl/anna-rakowska-trela-m-komorowski-nie-mogl-juz-zostac-zgloszony-za-w-miejsce-zmarlego-k-morawieckiego> (20.03.2020).

²⁷ Informacja z 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmian (ZPOW-501–5/20), s. 25.

²⁸ Art. 107 k.w.

²⁹ Art. 111 k.w.

odbywać się aż do godz. 24.00. Pojawia się tu zatem pewna niekonsekwencja. Z jednej strony prawodawca – co do zasady – połączył upływ terminów z godzinami pracy urzędów i organów, z drugiej jednak w tym szczególnym przypadku utrzymał regułę, że zgłoszenia mogą być dokonywane *de facto* do końca dnia wskazanego kodeksowo. Choć jest to już pewna tradycja w polskim prawie wyborczym, to pojawia się pytanie, czy posiada ona racjonalne uzasadnienie. Taka konstrukcja wymaga bowiem szczególnego zaangażowania zarówno organów wyborczych przyjmujących zgłoszenia list kandydatów, jak również obsługujących je jednostek KBW³⁰ czy urzędów jednostek samorządu terytorialnego³¹. Wydaje się, że procedowanie w porze nocnej, przy założeniu, że okres zgłaszania list kandydatów nie upływa przecież z dnia na dzień, nie jest dziś rozwiązaniem koniecznym. Jeśli chodzi o samą ideę godzinowego określenia końca tego – dość szczególnego dla procedury wyborczej – terminu, uznać trzeba je za uzasadnione z uwagi na fakt, że przy uwzględnieniu różnych godzin pracy delegatur i urzędów, wzmacnia zasadę równych szans wyborczych. Trudno natomiast z aprobatą przyjąć ideę pracy nocnej, gdy nie ma ku temu rzeczowych przesłanek. Takie rozwiązanie nie tylko generuje trudności logistyczne, ale także naraża procedurę wyborczą na błędy wynikające chociażby ze zmęczenia. W konsekwencji słuszne wydaje się stanowisko wyrażone przez PKW, zgodnie z którym wystarczającą cezurą czasową dla wykonania tego rodzaju czynności są godziny popołudniowe (np. godz. 16.00³²).

Wreszcie warto wskazać, iż zauważalną cechą terminów zawartych w Kodeksie wyborczym jest ich znaczące skoncentrowanie w stosunkowo krótkim okresie. Co do zasady bowiem czynności wyborcze muszą zmieścić się w kalendarzu wyborczym obejmującym około 90-dniowy okres. Stosunkowo krótki kalendarz z kolei w sposób istotny może oddziaływać nie tylko na organizację procesu wyborczego, ale także gwarancje praw wyborczych obywateli. Warto w tym zakresie odnieść się do problemu dostrzeganego od dłuższego czasu przez doktrynę prawniczą, dotyczącego dyrektywy objęcia wszyst-

³⁰ Zespołów w przypadku wyborów prezydenckich oraz delegatur w przypadku wyborów do Sejmu RP, Senatu RP oraz do PE.

³¹ W odniesieniu do pracy terytorialnych komisji wyborczych.

³² Informacja z 10 lutego 2020 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmian (ZPOW-501–5/20), s. 25.

kich rozstrzygnięć administracji wyborczej kontrolą sądową³³. Z jednej strony postulat ten wydaje się zrozumiały, a nawet konieczny. Wynika bowiem z zasad konstytucyjnych, w tym z art. 45 Konstytucji RP, statuującego prawo każdego do rozpatrzenia sprawy przez niezależny i niezawisły sąd, a także z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który zakazuje zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności. Należy mieć także na uwadze, że większość rozstrzygnięć organów wyborczych dotyczy spraw z zakresu realizacji konstytucyjnych praw politycznych, które z kolei winny zostać objęte ochroną szczególnie³⁴. Warto też dodać, że rozszerzenie kontroli sądowej w tym zakresie koresponduje także z zasadą uczciwości procesu wyborczego³⁵. Z drugiej jednak strony sygnalizowana wcześniej rozbudowana struktura czynności wyborczych spoczywających na organizatorach wyborów, a także ich specyficzna sekwencja przy ograniczonych ramach czasowych, podaje w wątpliwość faktyczną możliwość wprowadzenia dodatkowego mechanizmu weryfikacji zapadłych rozstrzygnięć organów wyborczych. W tym zakresie warto przytoczyć chociażby przykład procedury zgłaszania list kandydatów na radnych. Zgodnie z art. 428 § 1 k.w. zgłoszenie listy kandydatów do gminnej komisji wyborczej może nastąpić najpóźniej do 35. dnia przed dniem wyborów. Gminna komisja powinna niezwłocznie zbadać zgłoszenie, zaś w przypadku odnotowania wad – wezwać osobę zgłaszającą listę do ich usunięcia w ciągu dwóch dni. Nieusunięcie wady skutkuje odmową rejestracji listy, przy czym uchwała komisji w tej sprawie podlega procedurze odwoławczej. W tym zakresie pełnomocnik bądź inna osoba zgłaszająca listę może złożyć odwołanie do komisarza wyborczego. Organ ten zaś bada sprawę i wydaje postanowienie. Rozstrzygnięcie komisarza może jednak zostać poddane dodatkowej kontroli PKW na skutek złożenia skargi. Biorąc pod uwagę układ czynności w tak ukształtowanej procedurze odwoławczo-skargowej prowadzonej na poziomie administracji wyborczej, wskazać należy, że może

³³ Takie stanowisko reprezentuje m.in. A. Rakowska-Trela; zob. A. Rakowska-Trela, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie sygn. akt P 5/14*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXII, s. 112.

³⁴ Takiemu stanowisku dał wyraz TK w wyrokach: z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14 (Dz.U. poz. 1232); z 18 lipca 2012 r., K 14/12 (OTK-A 2012, Nr 7 poz. 82).

³⁵ G. Kryseń, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 8 i n.

ona trwać nawet kilkanaście dni. Tymczasem, zgodnie z art. 435 k.w. gminna komisja wyborcza zobowiązana jest do sporządzenia obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów oraz do przekazania go wójtowi w celu podania do publicznej wiadomości. Powinno to nastąpić w miarę sprawnie, aby wójt mógł wywiązać się z kodeksowego obowiązku rozplakatowania obwieszczeń w terminie do 15. dnia przed dniem głosowania. Sam zaś fakt powiadomienia wyborców o zarejestrowanych listach kandydatów poczytywać należy jako moment ważny, umożliwiający zapoznanie się z kandydaturami a w dalszej kolejności także programami politycznymi. Element ten z kolei wpływa na urzeczywistnienie zasady wolnych wyborów, która powinna gwarantować każdemu nie tylko wolność zgłaszania kandydatów i prowadzenia kampanii, ale także swobodę podjęcia decyzji wyborczej³⁶. Biorąc pod uwagę powyższe, nie trudno jednak zauważyć, że przy skorzystaniu ze wszystkich środków dostępnych w procedurze odwoławczo-skargowej oraz uwzględniając kalendarz wyborczy, w praktyce nie ma organizacyjnych możliwości poddania rozstrzygnięcia wydanego przez PKW dodatkowej kontroli sądowej, bez modyfikacji kalendarza wyborczego. Podobny problem dotyczący wprowadzenia kontroli sądowej nad czynnościami organów wyborczych pojawił się w związku z wykonaniem przez ustawodawcę wyroku TK 5/14 z 6 kwietnia 2016 r. Trybunał uznał w nim, że dotychczasowy brak sądowej kontroli uchwał PKW wydanych po rozpatrzeniu odwołań od postanowień komisarzy wyborczego w sprawie podziału na okręgi wyborcze, naruszał konstytucyjne prawo do sądu. W efekcie ustawodawca w 2018 r. zmienił wskazany wyżej przepis, wprowadzając prawo wniesienia skargi na uchwałę PKW najpierw do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie także skargi kasacyjnej do NSA³⁷. Analogiczne rozwiązanie przyjęto także w art. 12 § 14 k.w. w odniesieniu do postępowania dotyczącego podziału gmin na obwo-

³⁶ Tak na temat zasady wolnych wyborów G. Kryszewski, zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 90–91; A. Sokala, który dodaje jednak dyrektywę uczciwego przeprowadzenia wyborów przez administrację wyborczą, zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna. Charakter prawny. Kompetencje*, Toruń 2010, s. 26; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 218.

³⁷ Zob. art. 5 pkt 110 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

dy głosowania. Praktyka wyborcza towarzysząca wyborom samorządowym w 2018 r. pokazała jednak, że taki tryb postępowania, który poza weryfikacją rozstrzygnięć komisarzy przez PKW, przewidywał także dwuinstancyjne postępowanie sądowo-administracyjne, znacząco przedłużał postępowanie i utrudniał wykonanie kolejnych czynności wyborczych³⁸. W efekcie na mocy ustawy z 31 stycznia 2019 r. skrócono tę procedurę, utrzymując wyłącznie prawo wniesienia skargi na rozstrzygnięcie PKW do NSA³⁹.

Wskazane przykłady jednoznacznie pokazują, że układ kalendarza wyborczego nie jest tylko kwestią techniczną, a w istocie znacząco wpływa na możliwość zagwarantowania konstytucyjnych praw wyborcom. Taki stan rzeczy skłania po raz kolejny do zastanowienia nad jego kształtem, który powinien służyć nie tylko uporządkowaniu i racjonalizacji wykonania czynności wyborczych, ale przede wszystkim musi uwzględniać potrzebę skutecznej ochrony podmiotowych praw wyborców.

III. Podsumowanie

Choć w Kodeksie wyborczym ustawodawca nie wyodrębnił specjalnego rozdziału poświęconego terminom, to bez wątpienia wskazać należy, że charakteryzuje je szereg specyficznych cech, odróżniających w sposób wyraźny od terminów stosowanych w innych procedurach i gałęziach prawa. Jak pokażała powyższa analiza, niestety aktualna konstrukcja terminów w wielu przypadkach wydaje się być nieprzemyślana. Taki fakt zaskakuje, gdyż przyjęcie Kodeksu wyborczego w 2011 r. było doskonałym momentem do dokonania gruntownej analizy polskiej procedury wyborczej i poprawy tych regulacji, które we wcześniejszej praktyce okazały się nieefektywne.

Aktualnie obowiązujące założenia dotyczące terminów w Kodeksie wyborczym okazują się być niepraktyczne w dwóch sferach. Po pierwsze część z nich jest trudna do realizacji z punktu widzenia organizacyjnego, część na-

³⁸ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2610), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2610> (8.04.2020).

³⁹ Zob. art. 6 pkt 1 lit. a i b ustawy z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349).

tomiast nie sprzyja ochronie praw wyborczych obywateli. Biorąc pod uwagę powyższą analizę na krytyczną uwagę zasługuje przede wszystkim konstrukcja terminów przypadających w 7, 15, 21, 35 oraz 50 dniu przed dniem głosowania. Konstrukcja ta stanowi w istocie fikcję prawną, gdyż tak określone terminy zawsze upływać będą w sobotę bądź niedzielę, a co za tym idzie – na mocy art. 9 § 2 k.w. będą musiały ulec przesunięciu. Takie rozwiązanie jest nie tylko niepraktyczne, ale niekiedy – w celu zagwarantowania praw wyborczych – wymaga podejmowania przez podmioty zaangażowane w organizację wyborów szczególnych działań wychodzących poza ramy Kodeksu wyborczego. Pozytywnie nie sposób także ocenić swoistej niekonsekwencji ustawodawcy, który jako zasadę wprowadził, iż czynności wyborcze powinny być wykonywane w godzinach pracy służb odpowiedzialnych za wykonanie czynności wyborczych, podczas gdy w tak ważnej procedurze rejestracji list kandydatów od niej odstąpił, wiążąc upływ tego terminu z końcem dnia. Tymczasem trudno poszukiwać racjonalnych argumentów dla utrzymania praktyki „nocnej” procedury przyjmowania zgłoszeń list kandydatów. Wreszcie na negatywną notę zasługuje sama konstrukcja kalendarza wyborczego, który – z uwagi na napiętą strukturę – w wielu przypadkach uniemożliwia wprowadzenie ważnych mechanizmów ochrony podmiotowych praw wyborczych, w tym gwarantujących sądową weryfikację rozstrzygnięć zapadających w toku procesu wyborczego.

Literatura

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21.
- Rakowska-Trela A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie sygn. akt P 5/14*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXII.

- Rakowska-Trela A., *M. Komorowski nie mógł już zostać zgłoszony w miejsce zmarłego K. Morawieckiego*, <https://konstytucyjny.pl/anna-rakowska-trela-m-komorowski-nie-mogl-juz-zostac-zgloszony-za-w-miejsce-zmarlego-k-morawieckiego/>
- Sokała A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna. Charakter prawny. Kompetencje*, Toruń 2010.
- Sokała A., *Kalendarz wyborczy*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX, Warszawa 2016.