

ROZDZIAŁ II. STWIERDZANIE WAŻNOŚCI WYBORÓW PREZYDENCKICH

1. Stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta w okresie II Rzeczypospolitej

1.1. Problem ustalania ważności wyboru Prezydenta RP na gruncie postanowień Konstytucji Marcowej

Pozycja ustrojowa, tryb wyłaniania i zakres kompetencji jednoosobowego kierowniczego organu władzy publicznej w odrodzonym Państwie Polskim przeszły istotną ewolucję od momentu odzyskania prawa do samostanowienia, do uchwalenia ostatniej Ustawy Zasadniczej okresu II Rzeczypospolitej – Konstytucji Kwietniowej. Przemianom w tym okresie podlegały również zasady ustalania prawomocności wyboru Głowy Państwa.

Pierwszym jednoosobowym organem władzy państwowej po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, będącym pierwowzorem instytucji Prezydenta, stał się urząd Naczelnika Państwa ustanowiony przepisami *Dekretu z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*, piastowany przez Józefa Piłsudskiego do wyboru pierwszego Prezydenta Rzeczypospolitej, dokonanego przez Zgromadzenie Narodowe w 1922 r.⁴³³

⁴³³ J. Osiński, B. Pytlik, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2000, s. 199. Zgromadzenie Narodowe, które dokonało wyboru pierwszego Prezydenta RP, składało się z Sejmu i Senatu wyłonionych w wyborach przeprowadzonych 5 listopada 1922 r., w oparciu o nowo uchwalone ordynacje wyborcze. Szerzej na ten temat zob. J. Janiszewski, *Wyniki wyborów parlamentarnych w Polsce w roku 1922 w świetle ordynacji oraz praktyki wyborczej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Nauki Humanistyczno-Społeczne – Zeszyt 37 – Prawo IX, s. 161–173.

Ze względu na szczególny, założenia tymczasowy charakter urzędu Naczelnika Państwa, specyfikę realizowanych zadań oraz sposób objęcia władzy (zaś od 1919 r. także dalszego jej sprawowania⁴³⁴) przez J. Piłsudskiego trudno w tym przypadku mówić o jakichkolwiek instytucjach, służących ustaleniu prawidłowości przekazania Naczelnikowi uprawnień władczych. Prezentację zasad stwierdzania ważności wyboru jednoosobowego organu naczelnego państwa w okresie II Rzeczypospolitej należy więc rozpocząć od omówienia środków gwarantujących prawomocność wyboru Prezydenta RP, obowiązujących pod rządami Konstytucji Marcowej.

Sama Ustawa Zasadnicza z 17 marca 1921 r. nie przewidywała sformalizowanego trybu ustalania ważności wyboru Głowy Państwa, brak było również ordynacji prezydenckiej, co wynikało z przyjętego modelu obsadzania najwyższego urzędu w państwie. W razie braku w przepisach konstytucyjnych i ustawowych zinstytucjonalizowanego systemu gwarancji ważności wyboru, istotna dla uznania legalności przeprowadzonego postępowania jest analiza całokształtu elementów składowych procesu wyborczego.

Konstytucja Marcowa regulowała zagadnienia związane z wyborem Prezydenta RP w sposób bardzo lakoniczny, nie określając ani szczegółowego trybu zgłaszania kandydatów, warunków, jakim musieli oni sprostać, by ubiegać się o urząd, ani precyzyjnych zasad dokonywania elekcji⁴³⁵. Ustawa Zasadnicza w art. 39 przesądziła jedynie

⁴³⁴ Por. *Uchwała z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania Urzędu Naczelnika Państwa* (Dz. Pr. P. P. nr 19, poz. 226).

⁴³⁵ Należy zwrócić uwagę, iż zagadnienia związane z określeniem trybu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (w sposób bezpośredni lub pośredni) stanowiły przedmiot burzliwej debaty parlamentarnej toczonej w Sejmie Ustawodawczym w trakcie prac nad kształtem przyszłej Ustawy Zasadniczej, zaś ostatecznie przyjęty system obsadzania urzędu Głowy Państwa przez Zgromadzenie Narodowe stanowił jedną z kilku zgłoszonych propozycji. Por. Druk Sejmowy nr 1883/1920 r. – *Projekt ustawy Konstytucyjnej opracowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego*, s. 20; *Sprawozdanie stenograficzne ze 173 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 października 1920 r. (łamy CLXXIII/49, CLXXIII/52 i CLXXIII/52)*; *Sprawozdanie stenograficzne ze 174 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 października 1920 r. (łamy CLXXIV/15)*; Zob. także W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 244 i n.

o parlamentarnym modelu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, wpływającym na osłabienie jego pozycji w systemie organów państwowych⁴³⁶. Głowę Państwa na trwającą 7 lat kadencję⁴³⁷ wyłaniać miały bezwzględna większość głosów Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe⁴³⁸. Obowiązek zwołania Zgromadzenia spoczywał na kończącym urządowanie Prezydencie⁴³⁹, w ostatnim kwartale upływającej kadencji. Gdyby zwołanie Zgromadzenia nie nastąpiło na 30 dni przed wygaśnięciem pełnomocnictw urzędującego Prezydenta, wówczas Sejm i Senat łączyły się w Zgromadzenie Narodowe z mocy samego prawa, działając pod przewodnictwem Marszałka Sejmu (art. 39 ust. 2)⁴⁴⁰.

Szczegółowy tryb przeprowadzenia wyborów prezydenckich uregulowany został w przepisach *Ustawy z dnia 27 lipca 1922 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej*⁴⁴¹. Niestety, również i te normy nie dawały odpowiedzi na wszystkie nasuwające się pytania.

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu wynikającymi z art. 11, Zgromadzenie Narodowe zwołane w celu dokonania wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, zajmować się mogło wyłącznie tym punktem porządku dziennego, zaś jakiegokolwiek inne obrady, uchwały i przemówienia poza wyborem i zaprzysiężeniem głowy państwa oraz zatwierdzeniem protokołów z posiedzenia ZN, były z mocy prawa nieważne⁴⁴².

⁴³⁶ W. L. Jaworski, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 207.

⁴³⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 39.

⁴³⁸ A. Mycielski, *op. cit.*, s. 113.

⁴³⁹ Zgodnie z postanowieniem art. 4 *Ustawy przechodniej z 18 maja 1921 r. do Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej*, w celu dokonania wyboru pierwszego Prezydenta Rzeczypospolitej, Zgromadzenie Narodowe zwołać miał Marszałek Sejmu, nie później niż w ciągu 7 dni od chwili ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu i Senatu. Regulacja ta została powtórzona w art. 28 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta RP.

⁴⁴⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 248.

⁴⁴¹ Dz. U. 1922, nr 66, poz. 596.

⁴⁴² Por. Ł. Buczkowski, *Ewolucja trybu wyłaniania Prezydenta w polskiej praktyce ustrojowej*, [w:] *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie* (red. P. Steciuk

Funkcję przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego pełnił Marszałek Sejmu, zaś w skład Prezydium wchodził ponadto: Marszałek Senatu jako zastępca przewodniczącego oraz 8 sekretarzy (4 powołanych przez Marszałka Sejmu spośród sekretarzy Sejmu oraz 4 powołanych przez Marszałka Senatu spośród sekretarzy Senatu).

O terminie posiedzenia Zgromadzenia Narodowego wszystkich jego członków zawiadamiał na piśmie Przewodniczący, najpóźniej na tydzień przed wyznaczoną datą obrad (termin ten był dodatkowo obwieszany w gazecie rządowej). Na mocy art. 6 Regulaminu, w obradach Zgromadzenia Narodowego uczestniczyć mogli także ci posłowie i senatorowie, których mandaty nie zostały do chwili rozpoczęcia posiedzenia ZN ostatecznie zweryfikowane, o ile według regulaminu danej izby przedstawiciele tacy mieli prawo uczestniczenia w jej pracach z głosem stanowczym. Dodatkowo, art. 6 ust. 2 przewidywał, iż ci spośród członków parlamentu, którzy nie złożyli we właściwej dla siebie izbie ślubowania przed otwarciem obrad Zgromadzenia Narodowego, mogli to uczynić na forum tego organu.

Dla ważności uchwał podejmowanych przez Zgromadzenie Narodowe wymagana była obecność przynajmniej połowy ustawowej liczby jego członków – w razie stwierdzenia przez Przewodniczącego braku quorum, Regulamin dopuszczał możliwość odroczenia posiedzenia, nie dłuższego jednak niż 3 dni⁴⁴³.

Po otwarciu obrad Zgromadzenia Narodowego, Przewodniczący wzywał do niezwłocznego zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta. Należy przy tym zauważyć, iż Regulamin Zgromadzenia Narodowego – podobnie jak Konstytucja – nie określał warunków, jakie spełniać musiał kandydat na Prezydenta, aby skutecznie ubiegać się o wybór⁴⁴⁴. W związku z tym, należało przyjąć, iż wybrany mógł zo-

i J. Buczkowski), *Przemyśl* 2004, s. 184. Zob. także S. Bożyk, *op. cit.*, s. 46.

⁴⁴³ A. Mycielski, *op. cit.*, s. 113.

⁴⁴⁴ Należy w tym miejscu zauważyć, iż podczas prac nad treścią przyszłej Konstytucji prowadzonych przez Sejmie Ustawodawczym początkowo zawarto w projekcie cenzus wieku, który musiał osiągnąć kandydat na Prezydenta, aby uzyskać bierne prawo wyborcze: pierwotna wersja projektu Konstytucji przygotowana przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego przewidywała bowiem, iż Prezydentem może zostać wybrany każdy obywatel państwa, który ukończył 40 lat (Druk

stać każdy obywatel polski, który spełniał podstawowe wymogi prawa, tj. miał ukończone 21 lat oraz korzystał z pełni praw cywilnych. Zgłoszenie, dla swej skuteczności wymagało formy pisemnej oraz poparcia wyrażonego podpisami grupy co najmniej 50 członków Zgromadzenia Narodowego. Debata nad zgłoszonymi kandydaturami była niedopuszczalna. Jeśliby zgłoszono jako kandydata na Prezydenta RP Marszałka Sejmu, nie pozbawiałoby go to co prawda możliwości pełnienia funkcji Przewodniczącego ZN, jednak w takim przypadku przy ogłaszaniu wyników wyboru przewodnictwo musiałby objąć Marszałek Senatu. Te same zasady obowiązywały w razie zgłoszenia kandydatury Marszałka Senatu.

Wyboru Prezydenta dokonywano w głosowaniu imiennym: każdy z obecnych członków Zgromadzenia Narodowego oddawał głos podchodząc osobiście do mównicy i przekazując złożoną we dwoje kartę do głosowania z nazwiskiem kandydata wyznaczonemu przez Przewodniczącego skrutatorowi (art. 13 Regulaminu ZN).

Za wybranego uważano tego spośród kandydatów, który uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów⁴⁴⁵. Zauważyć nale-

Sejmu Ustawodawczego nr 1883, s. 22. W związku z proponowanym brzmieniem art. 43 wniesione zostały dwie poprawki mniejszości: pierwsza, zgłoszona przez Narodowy Chrześcijański Ruch Robotniczy, zgodnie z którą kandydat oprócz ukończenia 40 roku życia musiał być „Polakiem i katolikiem”, co miało na celu wyłączenie z ubiegania się o wybór przedstawicieli mniejszości narodowych oraz druga, przedstawiona przez Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”, według której słowa „który ukończył 40 lat życia” zastąpić należało sformułowaniem: „który ma bierne prawo wyborcze do Sejmu”, co spowodowałoby obniżenie wymaganego od kandydata wieku do 25 lat. Ostatecznie projekt art. 43 Konstytucji oraz zgłoszone do niego poprawki zostały odrzucone w trzecim czytaniu, zaś odnoszący się do wyboru Głowy państwa art. 39 nie przewidywał – jak już wskazano – żadnych szczegółowych warunków, którym musiałby sprostać ubiegający się o wybór (pośrednio, co wynika z treści roty przysięgi prezydenckiej składanej przed Zgromadzeniem Narodowym, określonej w art. 54 Konstytucji Marcowej [*Przysięgam Bogu Wszechmogącemu w Trójcy Świętej Jedynemu...*], wykluczono możliwość ubiegania się o wybór przez ateistów i wyznawców religii niechrześcijańskich), pozostawiając w ten sposób prawo dokonania samodzielnej oceny przymiotów osobistych i kompetencji kandydata Zgromadzeniu Narodowemu. Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 39.

⁴⁴⁵ Zgodnie z art. 14 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, głos był uznawa-

ży, iż Regulamin Zgromadzenia Narodowego zawierał szereg przepisów, mających zagwarantować dokonanie wyboru głowy państwa w sytuacji, gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości w pierwszym głosowaniu.

W takim przypadku Przewodniczący zarządzał powtórne głosowanie, odbywające się na takich samych zasadach jak pierwsze, a gdyby i to nie przyniosło rozstrzygnięcia, wówczas przeprowadzano trzecią turę elekcji, tym się różniącą od poprzednich, iż kandydat, który w drugim głosowaniu uzyskał najmniejszą ilość ważnie oddanych głosów był wykluczany z dalszego postępowania (art. 16). Zasada ta była konsekwentnie stosowana w razie konieczności przeprowadzania kolejnych głosowań, przy czym gdyby kilku kandydatów uzyskało tę samą najmniejszą liczbę głosów, wówczas wszyscy oni byli skreślani z listy ubiegających się o wybór. Reguła ta uznawała jeden wyjątek: mianowicie, gdyby jeden z kandydatów uzyskał większość względną, zaś wszyscy pozostali otrzymaliby taką samą ilość głosów, wtedy o wykluczeniu jednego z nich rozstrzygnąć musiałoby losowanie, przeprowadzone na zasadach określonych przez Przewodniczącego ZN. Losowanie znalazłoby zastosowanie jeszcze w dwóch sytuacjach przewidzianych Regulaminem – przesądzałoby mianowicie o wykluczeniu jednego z pretendentów, gdyby w dwóch kolejnych głosowaniach głosy rozdzieliły się równo pomiędzy więcej niż dwóch kandydatów oraz – co najistotniejsze – decydowałoby o wyborze głowy państwa, jeżeliby pozostało tylko dwóch kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej i w dwóch następujących po sobie głosowaniach otrzymaliby oni równą liczbę głosów⁴⁴⁶ (art. 19). Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości – choć bardzo mało prawdopodobne, wystąpienie sytuacji określonej w art. 19 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego i powierzenie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej jednemu z kandydatów w drodze losowania osłabiałoby legitymację tak wyłonionej głowy państwa i mogłoby prowadzić do obniżenia rangi urzędu. Zasadniejszym wydawałoby się odroczenie obrad ZN w celu

ny za nieważny, jeśli głosujący nie wskazał na karcie do głosowania żadnego kandydata, jeśli wpisał na karcie nazwisko kandydata uprzednio nie zgłoszonego oraz jeśli karta była podpisana przez głosującego.

⁴⁴⁶ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 46.

przeprowadzenia konsultacji wśród zwolenników obu kandydatów, a następnie przeprowadzenie kolejnych tur głosowania, aż do uzyskania rozstrzygnięcia. Sposób taki, choć przeciągający postępowanie, byłby moim zdaniem korzystniejszy z punktu widzenia pozycji Prezydenta RP w systemie organów państwowych i późniejszej realizacji jego konstytucyjnych uprawnień.

O dokonanym wyborze Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego zawiadamiał niezwłocznie ustępującego Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów – to właśnie zadaniem premiera, w obecności Marszałków Sejmu i Senatu było zawiadomienie nowo wybranego Prezydenta o decyzji Zgromadzenia.

Zaprzysiężenie Głowy Państwa, będące warunkiem wejścia nowo wyłonionego Prezydenta w ogół uprawnień i obowiązków, odbywało się na kolejnym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, zwoływanym przez Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu (art. 22 Regulaminu)⁴⁴⁷.

Gdyby wybrany Prezydent odmówił przyjęcia urzędu lub złożenia przysięgi określonej w art. 54 Konstytucji, podczas tego samego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego należało przystąpić do ponownego wyboru Prezydenta.

Ponieważ Prezydent Rzeczypospolitej, zgodnie z art. 52 Konstytucji nie mógł sprawować żadnego innego urzędu ani należeć do składu Sejmu lub Senatu, w razie wystąpienia takich okoliczności zobowiązany był do złożenia piastowanych stanowisk „przy akcie przejścia władzy” (art. 24 Regulaminu ZN).

Pomimo, iż ani Konstytucja Marcowa, ani *Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta z 27 lipca 1922 r.* nie prze-

⁴⁴⁷ Zgodnie z art. 54 Konstytucji Marcowej, wybrany przez Zgromadzenie Narodowe Prezydent składał przysięgę według następującej rotacji: „Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedyńemu i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urzędzie Prezydenta, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przede wszystkim Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen”.

widowały sformalizowanej procedury zaskarżania ważności wyboru głowy państwa, formułującej przesłanki wniesienia ewentualnych reklamacji, trybu ich rozpatrywania oraz określającej podmioty uprawnione do wszczęcia takiego postępowania (co tłumaczyć można przyjęciem w Ustawie Zasadniczej modelu, w którym Prezydent wybierany był przez Zgromadzenie Narodowe, składające się z Sejmu i Senatu, a więc „fachowych” organów władzy państwowej, których działaniom można było przypisać domniemanie legalności), nie można nie wskazać pewnych instrumentów prawnych, określonych w przepisach Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, służących – co prawda bardzo ograniczonej – kontroli prawidłowości przebiegu postępowania wyborczego.

Zgodnie z art. 25 Regulaminu, z przebiegu każdego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, a więc zarówno tego, podczas którego dokonywany był wybór Prezydenta, jak również posiedzenia zwołanego w celu zaprzysiężenia nowo wybranej głowy państwa sporządzany był protokół. Do protokołu należało dołączyć imienny wykaz posłów i senatorów, którzy wzięli udział w głosowaniu, a także deputowanych nieobecnych, z podaniem przyczyn ich nieobecności wskazanych w usprawiedliwieniach, jeśli takie zostały nadesłane.

Po odczytaniu protokołu stwierdzającego wybór Prezydenta RP, każdy członek Zgromadzenia Narodowego wyposażony był w prawo zgłoszenia **sprostowania do protokołu**. Tożsame uprawnienie przysługiwało posłom i senatorom wchodzącym w skład Zgromadzenia również w odniesieniu do protokołu poświadczającego przyjęcie przysięgi od nowo wybranego Prezydenta⁴⁴⁸. Wniosek o sprostowanie protokołu musiał zostać rozpatrzony przez Zgromadzenie Narodowe –

⁴⁴⁸ Na mocy postanowień art. 24 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, odczytanie obydwu sporządzonych protokołów było koniecznym elementem posiedzenia mającego na celu przekazanie władzy nowo wybranemu Prezydentowi: „Po złożeniu przysięgi w Zgromadzeniu Narodowym, o czym sporządza się protokół według przepisów art. 25, nowo obrany Prezydent Rzeczypospolitej przejmuje władze od ustępującego Prezydenta w obecności Marszałków Sejmu i Senatu i Prezesa Rady Ministrów, który odczyta przytem oba protokoły stwierdzające wybór i przyjęcie przysięgi wybranego Prezydenta. O tym akcie przejścia władzy będzie sporządzony krótki protokół z powołaniem protokołów obu posiedzeń Zgromadzenia Narodowego”.

nad zgłoszonymi przez deputowanych zastrzeżeniami głosowano bez przeprowadzania dyskusji. Gdyby to wynikało z rezultatów głosowań, konieczne było ustalenie prawidłowego brzmienia protokołu, uwzględniającego przegłosowane wnioski. Ustaloną w ten sposób ostateczną wersję dokumentów poświadczających przebieg postępowania wyborczego podpisywali Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego oraz urzędujący sekretarze.

Po odczytaniu i **zatwierdzeniu** protokołu Przewodniczący natchmiast zamykał posiedzenie, zaś po odebraniu przysięgi od wybranego Prezydenta – rozwiązywał Zgromadzenie Narodowe.

Pomimo braku szczegółowych zasad trybu zaskarżania wyboru Prezydenta RP dokonywanego przez Zgromadzenie Narodowe oraz niesprecyzowania w przepisach Regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 27 lipca 1922 r. ani przedmiotu przewidzianej w art. 25 instytucji sprostowań do protokołów z posiedzeń ZN, ani też ewentualnych skutków przyjęcia przez ten organ zgłoszonych wniosków, odnoszących się konkretnie do personalnej obsady urzędu prezydenckiego, stwierdzić należy, iż przyznanie deputowanym prawa kwestionowania treści dokumentów z przebiegu wyborów głowy państwa, stanowiło jeden ze środków zabezpieczających prawidłowy przebieg postępowania i może być uznane za pierwszy przejaw kształtowania się systemu weryfikacji wyboru Prezydenta w okresie II Rzeczypospolitej, który znalazł rozwinięcie pod rządami Konstytucji Kwietniowej.

1.2. Zasady stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP pod rządami Konstytucji Kwietniowej

Pozycja ustrojowa oraz zasady wyboru Głowy Państwa uległy radykalnemu przewartościowaniu na gruncie drugiej polskiej Konstytucji okresu międzywojennego⁴⁴⁹ – *Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*

Konstytucja Kwietniowa, zrywając z zasadą monteskiuszowskiego podziału władz oraz ideą suwerenności Narodu⁴⁵⁰, skoncentrowała

⁴⁴⁹ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 48.

⁴⁵⁰ J. Osiński, B. Pytlik, *op. cit.*, s. 203.

uprawnienia władcze w rękach Prezydenta Rzeczypospolitej⁴⁵¹. Zgodnie z art. 2 Ustawy Zasadniczej, Prezydent stał na czele państwa, a w jego osobie skupiała się „jednolita i niepodzielna władza państwowa”⁴⁵². Konsekwencją takiego określenia pozycji ustrojowej Prezydenta było podporządkowanie mu wymienionych w art. 3 Konstytucji organów Państwa: Rządu, Sejmu, Senatu, Sił Zbrojnych, Sądów oraz Kontroli Państwowej⁴⁵³.

W odniesieniu do zasad ustalania ważności postępowania wyborczego na najwyższy urząd w państwie stwierdzić należy, iż zasadnicze znaczenie dla formy weryfikacji miał tryb, w jakim dochodziło do obsadzenia stanowiska Prezydenta. Ustawa konstytucyjna przewidywała dwa możliwe sposoby wyboru Głowy Państwa: a) przez specjalnie powołane Zgromadzenie Elektorów oraz b) w drodze wyborów powszechnych (art. 16 Konstytucji), zaś decydująca dla ustalenia sposobu obsadzenia najwyższego urzędu w państwie była wola ustępującego Prezydenta RP. Należy zauważyć, iż Ustawa Zasadnicza zagadnienia odnoszące się do zasad przeprowadzania postępowania wyborczego regulowała w sposób generalny, formułując jedynie prawne podstawy dokonania wyboru Prezydenta RP, zaś szczegółowe unormowanie reguł dokonywania elekcji nastąpiło w drodze *Ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*⁴⁵⁴.

Zgodnie z treścią art. 13 pkt oraz art. 16 Konstytucji Kwietniowej, Głowie Państwa przysługiwało prawo wskazania jednego z kandydatów na urząd Prezydenta – jeśli ustępujący Prezydent skorzystał z tego

⁴⁵¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 192. Odejście od systemu parlamentarnego i zasady trójpodziału władz na rzecz wprowadzenia jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta stanowiło jeden z podstawowych wyznaczników projektu Konstytucji. Por. *Uzasadnienie tez konstytucyjnych*, s. 8 i n., Druk sejmowy nr 820.

⁴⁵² A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 87. Szerzej na ten temat por. E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku*, *Annales UMCS sectio G (ius)*, vol. XXI, Lublin 1979 oraz D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.

⁴⁵³ A. Ajnenkiel, *Polska...*, *op. cit.*, s. 442.

⁴⁵⁴ Dz. U. 1935, nr 47, poz. 321.

uprawnienia i w oznaczonym czasie wskazał kandydata innego niż wysunięty przez Zgromadzenie Elektorów⁴⁵⁵, wówczas obligatoryjnie przeprowadzane były wybory powszechne⁴⁵⁶, w których ogół uprawnionych obywateli dokonywał wyboru spośród dwóch kandydatów: wskazanego przez kończącego swą kadencję Prezydenta oraz wyłonionego przez Zgromadzenie Elektorów⁴⁵⁷. Gdyby zaś ustępujący Prezydent nie wysunął własnej propozycji w terminie 7 dni od dokonania wyboru kandydata przez Zgromadzenie Elektorów jak również w przypadku złożenia przez Głowę Państwa deklaracji, iż nie wyznaczy on innego pretendenta – za wybranego na najwyższy urząd w Państwie uznawano kandydata wysuniętego przez Zgromadzenie Elektorów (art. 16 pkt 4 i 5)⁴⁵⁸.

Czynnością inicjującą postępowanie wyborcze było zwołanie przez ustępującego Prezydenta Zgromadzenia Elektorów, najpóźniej na 15 dzień przed upływem swej kadencji. W skład Kolegium Elektorskiego wchodził: tzw. wiryliści w osobach Marszałka Senatu jako przewodniczącego Kolegium, Marszałka Sejmu pełniącego funkcję zastępcy przewodniczącego, Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych⁴⁵⁹ oraz 75 elektorów, w 2/3 wyłonionych przez Sejm, zaś w 1/3 przez Senat, spośród „obywateli najgodniejszych” (art. 17 pkt 1)⁴⁶⁰. Wyraż-

⁴⁵⁵ A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 80.

⁴⁵⁶ J. Osiński, B. Pytlik, *op. cit.*, s. 204.

⁴⁵⁷ Rozwiązanie to nie było powszechnie akceptowane w doktrynie prawa konstytucyjnego: z jednej strony podkreślano jego niekonsekwencję w postaci ograniczenia wyborów powszechnych do dwóch z góry narzuconych kandydatów (por. np. L. Kulczycki,), z drugiej zaś poddawano krytyce sam fakt powierzenia wyboru Prezydenta obywatelom jako budzący w społeczeństwie antagonizmy polityczne (por. S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, s. 12–13. Negatywnie powszechne wybory prezydenckie oceniał również B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 30.

⁴⁵⁸ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 49.

⁴⁵⁹ A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 81.

⁴⁶⁰ Elektorzy mogli zostać wyłonieni zarówno spośród członków parlamentu, jak i spoza tego grona. Por. Cz. Znamierowski, *op. cit.*, s. 56. Sejm i Senat zbierały się osobno, na 3 dni przed wyznaczonym przez Prezydenta terminem obrad Zgromadzenia Elektorskiego, w celu wyłonienia elektorów. Konstytucja Kwietniowa

nie widać, iż istotny wpływ – zarówno bezpośredni jak i pośredni na skład Kolegium Elektorskiego wywierał Prezydent RP – w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż Głowa Państwa miała wpływ na obsadę ponad 1/3 składu elektorskiego⁴⁶¹.

Przedmiotem posiedzenia Zgromadzenia Elektorów mogły być jedynie prace związane z przeprowadzeniem wyboru Głowy Państwa, zaś wszelkie inne działania, w tym podejmowanie uchwał nie przewidzianych przepisami ordynacji były z mocy prawa nieważne⁴⁶² (konstrukcja ta przypominała w swych założeniach treść art. 11 *Regulaminu Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej* z 1922 r.). Dla prawomocności uchwał Zgromadzenia wymagana była obecność Przewodniczącego oraz co najmniej połowy ustawowego składu Kolegium Elektorskiego – w braku *quorum*, zgodnie z art. 14 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta, Przewodniczący Zgromadzenia odraczał jego obrady na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 24 godziny w celu zapewnienia obecności liczby elektorów koniecznej dla podjęcia uchwały o wyborze kandydata na urząd Prezydenta.

przewidywała, iż w razie, gdyby izby parlamentu zostały rozwiązane, a wyniki wyborów parlamentarnych nie były jeszcze ogłoszone, wówczas wyboru elektorów dokonywaliby posłowie i senatorowie poprzedniej kadencji (art. 18 pkt 3). Zgodnie z postanowieniami ordynacji prezydenckiej z dnia 8 lipca 1935 r., Sejm wybierał 50, a Senat 25 elektorów w głosowaniu na listy, poparte podpisami co najmniej 8 posłów lub senatorów (art. 3 pkt 1 i 2 ordynacji). Gdyby zgłoszono tylko jedną listę, lub kilka list z ogólną liczbą kandydatów nie większą niż przypadająca na izbę ilość mandatów elektorskich – głosowania nie przeprowadzano, a za wybranych uważano wszystkich zgłoszonych kandydatów (art. 4). Podział mandatów pomiędzy poszczególne listy następował poprzez podzielenie liczby głosów ważnie oddanych na listę przez 4 i przyporządkowanie jej ilości mandatów równej ilorazowi, bez uwzględnienia ułamków. Pozostałą liczbę mandatów przyznawano liście, która uzyskała bezwzględną liczbę głosów, zaś gdyby listy takiej nie stwierdzono – po jednym mandacie przyznawano listom, które zdobyły największą liczbę głosów (art. 6 pkt 1–3 ustawy o wyborze Prezydenta).

⁴⁶¹ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, *op. cit.*, s. 43. Zob. również A. Derzyński, *Akty rządowe Głowy Państwa*, Lwów 1934, s. 113.

⁴⁶² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 206.

Posiedzenie rozpoczynało złożenie przez elektorów ślubowania⁴⁶³, po którym przystępowano do zgłaszania kandydatów⁴⁶⁴. Kandydatura wymagała poparcia podpisami co najmniej ośmiu członków Zgromadzenia Elektorów, co zawężało możliwą do zgłoszenia liczbę kandydatów na urząd Prezydenta do dziesięciu, ponieważ każdy elektor mógł poprzeć tylko jedno zgłoszenie⁴⁶⁵. Po zakończeniu procedury zgłaszania kandydatów Przewodniczący Zgromadzenia zarządzał głosowanie imienne. Za wybranego uznawano kandydata, który uzyskał bezwzględną większość głosów ważnych, a gdyby żaden z pretendentów nie uzyskał wymaganej większości, przeprowadzano powtórne głosowanie, z którego wyłączano kandydata o najmniejszej liczbie głosów (art. 22 pkt 1). Te same zasady obowiązywały w razie konieczności przeprowadzenia kolejnych tur głosowania, gdyby zaś kilku kandydatów uzyskało tę samą, najmniejszą ilość głosów, wówczas o eliminacji jednego z nich miało zadecydować losowanie⁴⁶⁶. Po zakończeniu głosowania Przewodniczący podawał imię i nazwisko wybranego kandydata do wiadomości ustępującego Prezydenta, zaś Prezes Rady Ministrów zawiadamiał o wyborze Prezydenta-elekta⁴⁶⁷.

Zauważalna zbieżność regulacji Ustawy o wyborze Prezydenta z lipca 1935 r. z postanowieniami Regulaminu Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta RP z 1922 r.⁴⁶⁸ przejawiała się również w sformułowaniu przez ordynację ograniczonego systemu gwa-

⁴⁶³ Członkowie Zgromadzenia Elektorów składali ślubowanie następującej treści: „Ślubuję uroczyście i zaręczam honorem, że przy wyborze kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej kierować się będę troską o dobro Państwa Polskiego” (art. 16 pkt 1 ordynacji). Odmowa złożenia ślubowania lub ślubowanie z zastrzeżeniem skutkowało wykluczeniem elektora z obrad Zgromadzenia.

⁴⁶⁴ W literaturze prawa konstytucyjnego okresu II Rzeczypospolitej system wyboru kandydata na urząd prezydenta przez Zgromadzenie Elektorów porównywano do konklawe w kościele rzymskokatolickim. Por. R. Piestrzyński, *W nowym ustroju*, Poznań 1935, s. 44.

⁴⁶⁵ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, *op. cit.*, s. 46.

⁴⁶⁶ Losowanie decydujące o wykluczeniu jednego z pretendentów było konieczne również w przypadku uzyskania przez kandydatów równej liczby głosów w dwóch kolejnych głosowaniach (art. 22 pkt 4 ustawy o wyborze Prezydenta).

⁴⁶⁷ A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 83.

⁴⁶⁸ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 207.

rancji prawidłowego przebiegu postępowania wyborczego w Zgromadzeniu Elektorów, co można w części uzasadniać składem organu dokonującego wybór, łączącym czynnik profesjonalny, wyrażający się udziałem w pracach Zgromadzenia piastunów najwyższych urzędów państwowych z warunkiem starannego wyselekcjonowania pozostałych 75 elektorów spośród „obywateli najgodniejszych”. Taka kompozycja Zgromadzenia Elektorskiego zapewnić miała fachowe i rzetelne przeprowadzenie wyboru.

Przewidziane przez ustawę instytucjonalne gwarancje legalności postępowania wyborczego wiązać należy z obowiązkiem sporządzania protokołu z obrad Zgromadzenia Elektorskiego, wynikającym z art. 24 pkt 1 ordynacji prezydenckiej. Każdemu elektorowi, podnoszącemu formalne wady protokołu lub jego materialną niezgodność ze stanem faktycznym, przysługiwało prawo zgłoszenia pisemnego sprostowania. Wniesione poprawki musiały zostać poddane pod głosowanie Zgromadzenia, bez prawa przeprowadzania dyskusji (art. 24 pkt 3). Rolę przyznanej elektorom możliwości zgłoszenia sprostowań do treści dokumentu odzwierciedlającego przebieg elekcji – pomimo zawężonej formy tego instrumentu – należy podkreślić głównie dlatego, iż w przypadku, gdyby ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej nie skorzystał z prawa wskazania swojego kandydata, stanowiła ona w istocie jedyny instrument zakwestionowania prawidłowości wyboru nowej Głowy Państwa. Podkreślić przy tym należy, iż prawdopodobieństwo unieważnienia wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Elektorów na podstawie zgłoszenia sprostowania do treści protokołu należy uznać za skrajnie niskie, po pierwsze z braku szczegółowej ustawowej regulacji podstaw i ewentualnych konsekwencji takiego „protestu”, po drugie zaś, ujmując rzecz czysto formalnie – ze względu na stosunkowo łatwe obalenie wniesionego sprzeciwu przez większość popierającą kandydata na Prezydenta: pamiętać bowiem należy, iż przyjęcie protokołu z obrad Zgromadzenia Elektorów, potwierdzającego wybór określonego kandydata na urząd Prezydenta, następowało zwykłą większością głosów, dlatego też zablokowanie przegłosowania tego dokumentu byłoby mocno utrudnione i wymagałoby szerokiego poparcia wśród członków Zgromadzenia. Zgłoszenie do treści protokołu sprostowania opartego na przesłankach materialnych należy uznać

bardziej za prawo wyrażenia moralnego sprzeciwu przeciwko wyborowi konkretnej osoby, niż za faktyczny instrument kwestionowania ważności postępowania wyborczego.

Odmienny, szczegółowy system weryfikacji wyboru Prezydenta przewidywała ordynacja w razie obsadzenia najwyższego urzędu w państwie w drodze głosowania powszechnego. W tym przypadku, oprócz procedury umożliwiającej skuteczne zaskarżenie ważności wyboru Głowy Państwa, do treści ordynacji wprowadzono również instytucje gwarantujące zgodny z prawem przebieg poszczególnych etapów procesu wyborczego, których prezentacja wymaga choćby ogólnego przybliżenia zasad przeprowadzania powszechnych wyborów prezydenckich.

Jak już wiadomo, głosowanie powszechne odbywało się jedynie w przypadku, gdy ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej wskazał kandydata na swego następcę, innego niż wyłoniony przez Zgromadzenie Elektorów. Wysłunięcie własnej propozycji przez Prezydenta, nakładało na niego obowiązek zarządzania powszechnych wyborów prezydenckich, w terminie 7 dni od daty wyboru kandydata przez Zgromadzenie Elektorów⁴⁶⁹, wyznaczając głosowanie na niedzielę, przypadającą nie później niż 30 dnia od daty wydania zarządzenia⁴⁷⁰.

Uprawnieni do wzięcia udziału w głosowaniu byli wszyscy obywatele, bez różnicy płci, którym przysługiwało czynne prawo wyborcze do Sejmu, tj. ci, którzy przed dniem zarządzania głosowania ukończyli 24 rok życia i w stosunku do których nie znajdowała zastosowania żadna z wymienionych w art. 3 pkt 1 ordynacji sejmowej przesłanek wyłączających prawo wybierania⁴⁷¹. Warunkiem wzięcia udziału w głosowaniu było posiadanie przez wyborcę tzw. legitymacji wyborczej, wydawanej przez przełożonego gminy, w której osoba uprawniona zamieszkiwała przed dniem zarządzania wyborów. Na podstawie legitymacji – doręczanych wyborcom najpóźniej 9 dnia

⁴⁶⁹ Akt zarządzania głosowania podlegał ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i musiał zawierać oznaczenie daty głosowania oraz nazwiska kandydatów na urząd głowy państwa: wybranego przez Zgromadzenie Elektorów oraz wskazanego przez ustępującego Prezydenta (art. 30 pkt 1).

⁴⁷⁰ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 207.

⁴⁷¹ A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 84.

przed głosowaniem – obwodowe komisje wyborcze wydawały karty do głosowania, dlatego też każdy obywatel posiadający prawo wybierania, który nie otrzymał legitymacji w terminie, wyposażony został na mocy art. 33 pkt ordynacji prezydenckiej, w prawo wniesienia reklamacji do przełożonego gminy, najpóźniej 6 dnia przed datą wyborów, co służyć miało zagwarantowaniu realizacji czynnego prawa wyborczego przez ogół uprawnionych. Wniesione reklamacje podlegały niezwłocznemu rozpatrzeniu, a w przypadku niedostarczenia legitymacji najpóźniej 4 dnia przed głosowaniem, wyborcy przysługiwało zażalenie do władzy sprawującej bezpośredni nadzór nad czynnościami przełożonego gminy z zakresu administracji rządowej (art. 34).

Organami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie wyborów ordynacja prezydencka ustanowiła: a) Generalnego Komisarza Wyborczego, b) Państwową Komisję Wyborczą, c) wojewódzkie komisje wyborcze oraz d) obwodowe komisje wyborcze⁴⁷². Ze względu na uprawnienia przysługujące członkom Państwowej Komisji Wyborczej w procesie ustalania ważności wyboru Prezydenta RP, celowym jest wskazanie, iż w skład PKW wchodził: Generalny Komisarz Wyborczy jako jej przewodniczący oraz 6 członków, powołanych w połowie przez ustępującego Prezydenta, zaś w połowie przez Przewodniczącego Zgromadzenia Elektorskiego. Zgodnie z art. 36 pkt 2 Ustawy o wyborze Prezydenta, członków Państwowej Komisji Wyborczej powoływano nie później niż siódmego dnia po zarządzeniu wyborów powszechnych⁴⁷³.

Z punktu widzenia instytucji stojących na straży prawidłowości przebiegu postępowania wyborczego za istotne należy uznać uprawnienia nadzorcze przysługujące Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu oraz przewodniczącym wojewódzkich komisji wyborczych. Generalny Komisarz Wyborczy sprawował nadzór nad czynnościami wojewódzkich komisji wyborczych oraz ich przewodniczących, zaś przewodniczący tych komisji – nad działaniami obwodowych komisji

⁴⁷² D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, op. cit., s. 49.

⁴⁷³ Jednocześnie powoływano również zastępców członków PKW (art. 36 pkt 3 ordynacji).

wyborczych. W ramach uprawnień nadzorczych wymienione powyżej organy wyposażono w prawo żądania wyjaśnień, uchylania sprzecznych z prawem uchwał komisji lub postanowień wydanych przez przewodniczących, jak również usuwania lub żądania usunięcia stwierdzonych uchybień w pracach komisji. Szczęólnego podkreślenia wymaga, iż – zgodnie z art. 41 pkt 3 ordynacji – omawiane zarządzenia nadzorcze nie podlegały zaskarżeniu oddzielnie od protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Po przeprowadzeniu głosowania powszechnego, za co odpowiedzialne były obwodowe komisje wyborcze (stosujące w braku szczególnych regulacji ustawy o wyborze Prezydenta postanowienia ordynacji wyborczej do Sejmu dotyczące głosowania) następował trójstopniowy proces ustalania wyników wyborów: a) na szczeblu obwodu, dokonywany przez obwodowe komisje wyborcze b) w poszczególnych województwach, na podstawie ustaleń wojewódzkich komisji wyborczych oraz c) w skali całego kraju, co stanowiło zadanie Państwowej Komisji Wyborczej⁴⁷⁴. Również i na tym etapie dostrzec można instrumenty prawne służące zapewnieniu legalności przeprowadzanych wyborów: do protokołu z czynności obwodowej komisji wyborczej każdy z obecnych podczas ustalania wyników głosowania w obwodzie mógł zgłosić uwagi lub przesłać je wojewódzkiej komisji wyborczej (art. 51 pkt 4)⁴⁷⁵; identyczne uprawnienie przysługiwało obecnym podczas ustalania wyników głosowania w województwie w stosunku do protokołu wojewódzkiej komisji wyborczej (art. 54 pkt 3), z tym, że wówczas zgłoszone uwagi przesyłane były Państwowej Komisji Wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza, przystępując do ustalenia wyników głosowania powszechnego, rozpoczynała swe czynności od rozpatrzenia uwag, wniesionych do protokołów wojewódzkich komisji wyborczych – w razie stwierdzenia, iż uchwała komisji wojewódzkiej zakwestionowana przez jej członka lub komisarza wyborczego, podję-

⁴⁷⁴ Zob. A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 85.

⁴⁷⁵ Uwagi zgłoszone do protokołów komisji obwodowych wojewódzka komisja wyborcza była zobowiązana przekazać Państwowej Komisji Wyborczej wraz ze sporządzonym przez siebie protokołem, zawierającym wyniki głosowania na obszarze danego województwa (art. 54 pkt 2).

ta została z naruszeniem przepisów ordynacji – PKW dokonywała sprostowania wyników głosowania. Dodatkowo Państwowej Komisji Wyborczej przysługiwało prawo wezwania przewodniczących wojewódzkich komisji wyborczych w celu udzielenia wyjaśnień. Po zakończeniu omawianych czynności, PKW przystępowała do ustalenia wyniku głosowania w skali kraju, czego efektem było stwierdzenie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej: za wybranego uznawany był kandydat, który uzyskał większość ważnie oddanych głosów (art. 57 pkt 2)⁴⁷⁶.

Dla potrzeb procedury normującej zasady weryfikacji wyborów prezydenckich ordynacja wyborcza z 1935 r. zarezerwowała odrębny rozdział (VIII), zatytułowany „Sprawdzanie ważności głosowania powszechnego”. Składające się nań artykuły 58–62 określały kolejno: podmioty uprawnione do zaskarżenia ważności wyboru Głowy Państwa, organ wyznaczony do rozpatrywania wniesionych protestów, tryb badania skarg, przesłanki ewentualnego unieważnienia wyboru Prezydenta oraz konsekwencje podjęcia uchwały uznającej wybór za nieprawomocny.

Na wstępie należy zauważyć, iż ustawa z 1935 r. przewidywała wdrożenie postępowania weryfikującego ważność wyboru głowy państwa jedynie w razie jego oprotestowania, nie wymagając stwierdzenia prawomocności wyboru jako jednego z etapów postępowania wyborczego i/lub warunku objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta.

Pomimo powszechnego charakteru elekcji ordynacja nie wyposażała – jak to czynią współcześnie obowiązujące polskie ustawy wyborcze – obywateli legitymowanych czynnie do wzięcia udziału w wyborach w prawo zakwestionowania ich wyników. Zgodnie z art. 58 pkt 1 Ustawy o wyborze Prezydenta z lipca 1935 r., protest przeciwko ważności wyboru Głowy Państwa wnieść mógł jedynie członek

⁴⁷⁶ Ustawa o wyborze Prezydenta z 1935 r. utrzymywała rozwiązanie przewidziane w Regulaminie Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta RP z 27 lipca 1922 r., zgodnie z którym gdyby dwóch kandydatów uzyskało taką samą liczbę głosów, o wyborze rozstrzygałby los (zgodnie z art. 57 pkt 3 ustawy wyciągnięty przez przewodniczącego PKW).

Państwowej Komisji Wyborczej⁴⁷⁷, do chwili zamknięcia posiedzenia mającego na celu ustalenia wyników głosowania w skali całego kraju⁴⁷⁸. Protest musiał być zgłoszony do protokołu z obrad Komisji, zaś wniesienie skargi obligowało Przewodniczącego PKW do odroczenia posiedzenia Komisji do czasu rozpoznania protestu przez Sąd Najwyższy. Wyposażenie Sądu Najwyższego w prawo rozstrzygania zasadności protestów wyborczych wiązało się z koniecznością niezwłocznego przekazania temu organowi protokołu PKW wraz ze zgłoszonymi zastrzeżeniami. Sąd rozpoznawał skargi wyborcze w terminie 5 dni od chwili zgłoszenia⁴⁷⁹, na posiedzeniu jawnym, z udziałem prokuratora oraz wnoszących protest, o ile stawili się na rozprawę.

O terminie rozprawy, której przedmiot miało stanowić rozstrzygnięcie wątpliwości występujących w związku z dokonaniem wyborem głowy państwa, Sąd Najwyższy zawiadamiał za pomocą wokandy wywieszanej lokalu Sądu, nikogo na rozprawę nie wzywając (art. 59 pkt 2).

Przy analizie treści art. 58, określającego tryb wniesienia protestu wyborczego, zwraca uwagę brak wskazania przesłanek, na których mogła być oparta skarga – kryteria te wynikały z art. 60 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym Sąd Najwyższy unieważniał wybór Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie rozpatrzonych protestów w wypadku:

- a) stwierdzenia, iż w głosowaniu powszechnym dopuszczono się przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych;
- b) jeżeli głosowanie zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów ordynacji wyborczej⁴⁸⁰.

Dodatkowym warunkiem unieważnienia wyboru Głowy Państwa było wykazanie związku pomiędzy stanowiącym podstawę zaskarżenia przestępstwem lub naruszeniem ustawy wyborczej a wynikiem

⁴⁷⁷ A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 85.

⁴⁷⁸ A. Nowakowski, *op. cit.*, s. 65. Rozwiązanie takie tłumaczono koncepcją wyborów, jako arbitrażu pomiędzy dwiema stronami: ustępującym Prezydentem i Zgromadzeniem Elektorów. Dlatego do wniesienia skargi przeciwko ważności postępowania wyborczego (z racji składu PKW) uprawniono przedstawicieli obydwu „obozów”. Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 209.

⁴⁷⁹ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, *op. cit.*, s. 50.

⁴⁸⁰ A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 85.

wyborów prezydenckich w skali kraju, tj. udowodnienie, że w razie eliminacji z postępowania wyborczego uchybień podniesionych w złożonych protestach, na urząd Prezydenta mógłby zostać wybrany drugi z kandydatów. Ponieważ ustawa posługiwała się terminem „jeśli przestępstwo lub uchybienie mogło wpłynąć na wynik głosownia powszechnego (...)”, należy uznać, iż wystarczającym dla unieważnienia wyborów prezydenckich było wykazanie – wynikającego z zasad doświadczenia życiowego – wysokiego stopnia prawdopodobieństwa przewartościowania wyników wyborów na korzyść drugiego z kandydatów (gdyby postępowanie wyborcze wolne było od wad wskazanych we wniesionych protestach), nie zaś sprawdzalnego, wyliczalnego wpływu stwierdzonych uchybień na ilość głosów zdobytych przez obu pretendentów.

Sąd Najwyższy oprócz kompetencji do stwierdzania nieważności wyboru Prezydenta posiadał również prawo dokonywania sprostowań wyniku głosowania powszechnego, ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą, jeżeli ustalenie to nastąpiło niezgodnie z przepisami ordynacji wyborczej (art. 60 pkt 3)⁴⁸¹.

Konsekwencją podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie unieważnienia wyboru Prezydenta RP, była konieczność przeprowadzenia ponownego głosowania – odbywało się ono w najbliższą niedzielę przypadającą po ogłoszeniu wyroku Sądu Najwyższego⁴⁸², na podstawie tych samych legitymacji wyborczych. Komisje wyborcze działały – o ile było to możliwe – w ustalonych dla celów pierwotnie przeprowadzonego głosowania składach osobowych.

W postanowieniach omawianej ustawy o wyborze Prezydenta, dotyczących systemu weryfikacji wyboru głowy państwa zwraca uwagę brak unormowania konsekwencji stwierdzenia nieważności wyboru z punktu widzenia personalnego składu ponownego głosowania powszechnego: ordynacja nie dawała odpowiedzi na pytanie, czy stwierdzenie nieważności wyboru danej osoby eliminowało ją z udziału w dalszym postępowaniu. Gdyby przyjąć, iż taka zależność występo-

⁴⁸¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, *op. cit.*, s. 209.

⁴⁸² Zgodnie z art. 61 ordynacji prezydenckiej z 1935 r., w razie unieważnienia wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ogłaszał wydany wyrok w gazecie rządowej.

wała, to o ile w przypadku stwierdzenia, iż nieprawomocny był wybór kandydata nominowanego przez ustępującego Prezydenta, wskazanie kolejnego pretendenta przez głowę państwa nie nastęczałoby większych problemów, to w razie uznania przez Sąd Najwyższy nieważności wyboru kandydata wysuniętego przez Zgromadzenie Elektorów, bardzo wąsko zakreślony termin przeprowadzenia ponownego głosowania (w najbliższą niedzielę po ogłoszeniu wyroku Sądu Najwyższego), stawiałby pod znakiem zapytania możliwość wyłonienia nowego kandydata przez Zgromadzenie⁴⁸³.

Aktem kończącym formalnie postępowanie wyborcze było zamieszczenie przez Generalnego Komisarza Wyborczego ogłoszenia o wyborze Prezydenta w Dzienniku Ustaw⁴⁸⁴, co następowało niezwłocznie po uprawomocnieniu się uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, ustalającej wynik głosowania powszechnego⁴⁸⁵.

Nowo obrany Prezydent wchodził w ogół uprawnień i obowiązków w ostatnim dniu kadencji swego poprzednika, zaś akt objęcia urzędu podlegał publikacji w Dzienniku Ustaw⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Jakkolwiek należy mieć na uwadze, iż na podstawie art. 17 pkt 2 Konstytucji Kwietniowej, mandaty elektorów wygasają z mocy samego prawa dopiero w dniu objęcia urzędu przez nowo obranego Prezydenta Rzeczypospolitej, tak więc skład kolegium elektorskiego ustalony dla wyłonienia kandydata uczestniczącego w pierwotnie przeprowadzonym głosowaniu, byłby zdolny do działania bez konieczności dokonywania ponownego wyboru członków Zgromadzenia przez Sejm i Senat.

⁴⁸⁴ A. Wereszczyński, *op. cit.*, s. 85.

⁴⁸⁵ Odpis protokołu PKW Generalny Komisarz Wyborczy przysyłał w dwóch egzemplarzach Prezesowi Rady Ministrów, który doręczał je ustępującemu i nowo wybranemu Prezydentowi (art. 63 pkt 2).

⁴⁸⁶ Konstytucja ustalała również moment objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta w przypadku wystąpienia wydarzeń nadzwyczajnych: a) w razie śmierci lub zrzeczenia się urzędu przez ustępującego Prezydenta po dokonaniu wyboru następcy, nowo wyłoniona głowa państwa obejmowała swój urząd niezwłocznie (art. 66 pkt 1), b) w przypadku opróżnienia urzędu lub stwierdzenia przez Izby Połączone trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu (art. 21 i 22 Konstytucji), nowo wybrany Prezydent obejmował urząd niezwłocznie po zakończeniu postępowania wyborczego (art. 66 pkt 2). Art. 66 pkt 3 przewidywał natomiast, iż w razie opróżnienia urzędu Prezydenta w czasie wojny, następcą wskazany przez głowę państwa osobnym aktem, obejmował stanowisko niezwłocznie po opróżnieniu, zaś jego pełnomocnictwa wygasają z upływem 3 miesięcy od zawarcia pokoju (art. 24 pkt 2 Ustawy Zasadniczej).

Postanowienia ordynacji prezydenckiej z 8 lipca 1935 roku nie zostały nigdy zastosowane w praktyce⁴⁸⁷: Prezydent Ignacy Mościcki został wybrany na drugą kadencję 8 maja 1933 r. na podstawie uprzednio obowiązujących regulacji, zaś po wybuchu II wojny światowej, internowany w Rumunii, złożył 30 września 1939 r. urząd, wyznaczając na swego następcę Władysława Raczkiewicza (korzystając z prerogatywy określonej w art. 13 pkt 2b w związku z art. 24 Konstytucji)⁴⁸⁸.

Urząd Prezydenta RP w kształcie określonym postanowieniami Konstytucji Kwietniowej, w okresie powojennym funkcjonował jedynie w ramach Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Uchodźstwie – na ziemiach polskich, po przejęciu władzy przez obóz skupiony wokół PPR, z racji odrzucenia postanowień Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia jako *bezprawnej i faszystowskiej* (Manifest PKWN), przyjęto początkowo odmienną koncepcję urzędu jednoosobowej Głowy Państwa, zaś ostatecznie Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. zrezygnowała z instytucji Prezydenta, przekazując charakterystyczne dla niego uprawnienia organowi kolegialnemu – Radzie Państwa.

Ostatni Prezydent RP na emigracji, Ryszard Kaczorowski, zakończył urzędowanie po przekazaniu insygniów władzy prezydenckiej pierwszemu po przełomie ustrojowym wybranemu w powszechnych i bezpośrednich wyborach Prezydentowi III Rzeczypospolitej – Lechowi Wałęsie. Tym samym dobiegła również końca działalność Rządu Emigracyjnego w Londynie (specjalnie powołana komisja likwidacyjna zakończyła prace 31 grudnia 1991 r.), który z górą pięćdziesiąt lat stanowił legalną kontynuację władzy państwowej okresu II Rzeczypospolitej.

⁴⁸⁷ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 49. Zob. także A. Nowakowski, *op. cit.*, s. 65.

⁴⁸⁸ Pierwotnie na następcę Prezydenta wyznaczony został gen. E. Rydz-Śmigły (1 września 1939 r.), zaś po jego internowaniu w Rumunii – gen. B. Wieniawa-Długoszowski, po którego rezygnacji (faktycznie wymuszonej), Prezydent I. Mościcki mianował na swego następcę W. Raczkiewicza.

2. Urząd jednoosobowej Głowy Państwa w latach 1944–1952

2.1. Instytucje służące zapewnieniu ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na gruncie ustawy konstytucyjnej z dnia 4 lutego 1947 roku

Po przejściu u schyłku II Wojny Światowej władzy na ziemiach polskich przez obóz lewicowy, początkowo nie występował jednoosobowy organ naczelny, odpowiadający urzędowi Prezydenta. Ten stan rzeczy uległ zmianie na mocy ustawy z dnia 11 września 1944 r. – *o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej*⁴⁸⁹. Akt ten, opierając się na postanowieniach Konstytucji Marcowej oraz *Ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych*⁴⁹⁰ przyznał Przewodniczącemu KRN wszelkie uprawnienia Marszałka Sejmu, w tym zastępstwo Prezydenta RP w przypadku opróżnienia urzędu⁴⁹¹ (odrzućenie postanowień Konstytucji Kwietniowej oraz zawarte w dokumencie założycielskim KRN zaprzeczenie legitymizacji Rządu Emigracyjnego do reprezentowania narodu polskiego, skutkowało naturalnie odmową uznania działającego legalnie [na podstawie art. 13 pkt 2b w związku z art. 24 Konstytucji Kwietniowej] Prezydenta RP W. Raczkiewicza). Na mocy nowelizacji ustawy o kompetencji Przewodniczącego KRN dokonanej 31 grudnia 1944 r.⁴⁹², organowi temu nadano zgodną z polską tradycją ustrojową nazwę „Prezydent” Krajowej Rady Narodowej, znacznie podnoszącą rangę urzędu.

Kolejny krok w kształtowaniu się koncepcji jednoosobowej Głowy Państwa stanowiło przywrócenie urzędu Prezydenta już w pierwszym dniu urzędowania Sejmu Ustawodawczego⁴⁹³, na mocy *Ustawy konstytucyjnej z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospo-*

⁴⁸⁹ Dz. U. RP 1944, nr 5, poz. 23 z późn. zm.

⁴⁹⁰ Dz. U. 1944, nr 5, poz. 22 z późn. zm.

⁴⁹¹ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 50.

⁴⁹² Dz. U. RP 1944, nr 19, poz. 97.

⁴⁹³ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 22.

*litej*⁴⁹⁴ i właśnie temu organowi należy poświęcić kilka uwag z punktu widzenia przepisów decydujących o prawidłowości elekcji⁴⁹⁵. Podobnie jak w odniesieniu do zasad weryfikacji wyboru Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Marcowej, tak i tu – w braku sformalizowanego trybu sprawdzania ważności – trzeba zauważyć, iż o legitymizacji nowo wyłonionej Głowy Państwa przesądzać musiał zgodny z prawem przebieg ogółu czynności postępowania wyborczego.

Posiadający charakter deklaracji art. 1 ustawy o wyborze Prezydenta stanowił: „Sejm Ustawodawczy, jako organ zwierzchniej władzy Narodu Polskiego, kontynuując dzieło Krajowej Rady Narodowej i kierując się podstawowymi założeniami Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., zgodnie z Manifestem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., w oparciu o wyniki głosowania ludowego, przeprowadzonego w dniu 30 czerwca 1946 r. – postanawia dokonać wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Kolejne przepisy określały szczegółowy tryb wyłaniania Głowy Państwa. Prawo wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej powierzono jednoizbowemu (po likwidacji Senatu na mocy sfałszowanego referendum z 30 czerwca 1946 r.) parlamentowi – Sejmowi Ustawodawczemu⁴⁹⁶. Elekcji dokonywano na specjalnie zwołanym w tym celu posiedzeniu, którego termin wyznaczał Marszałek Sejmu (art. 3 ust. 1). Kworum konieczne dla prawomocności wyboru Głowy Państwa za-

⁴⁹⁴ Dz. U. RP 1947, nr 9, poz. 43.

⁴⁹⁵ Zauważając, iż urząd Prezydenta stanowił charakterystyczny element polskiego ustroju w latach 1922–39, należy jednak podzielić pogląd, że ustanowienie tego urzędu w kształcie przyjętym po drugiej wojnie światowej stanowiło z jednej strony zabieg koniunkturalny, podyktowany względami taktyki politycznej (tak m.in. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ustrojowym państwa w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989–1991*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, A. Pułło (red.), Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1993, s. 83 i n.), z drugiej zaś determinowane było względami natury praktycznej – z dniem zebrania się Sejmu Ustawodawczego wygasły bowiem kompetencje Prezydium KRN i Prezydenta KRN, zatem konieczne stało się jak najszybsze zapelnienie tej luki. Trudno zgodzić się z wyrażanym niekiedy w doktrynie stanowiskiem, zgodnie z którym uchwalenie ustawy o wyborze Prezydenta podyktowane było przywiązaniem do tej instytucji i jej rangą (por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1951, s. 412).

⁴⁹⁶ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 51.

kreślono bardziej rygorystycznie niż w to miało miejsce w Regulaminie Zgromadzenia Narodowego z 1922 r., na którego konstrukcji wyraźnie bazowała ordynacja z 1947 r. – w nowej regulacji (art. 3 ust. 2) dla ważności postępowania wyborczego konieczna była obecność co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (uprzednio co najmniej połowa ustawowego składu Zgromadzenia Narodowego). W przypadku braku wymaganej liczby członków parlamentu, Marszałek Sejmu – z własnej inicjatywy lub na wniosek posła – odraczał posiedzenie na czas konieczny do uzupełnienia składu izby. Wybór Prezydenta stanowił jedyny punkt porządku dziennego podczas specjalnego posiedzenia Sejmu, dlatego też niezwłocznie po otwarciu obrad Marszałek Sejmu wzywał do zgłaszania kandydatów na urząd Głowy Państwa – podobnie jak w Regulaminie ZN minimalną liczbę podpisów poparcia dla kandydata określono na 50, zaś dyskusja nad zgłoszonymi kandydatami była niedopuszczalna.

Po ustaleniu – na podstawie dokonanych zgłoszeń – listy kandydatów na urząd Prezydenta, Marszałek Sejmu zarządzał wybory: głosowanie miało charakter imienny, zaś za wybranego uważano kandydata, który uzyskał bezwzględną większość głosów ważnych⁴⁹⁷. Gdyby żadnemu z kandydatów nie udało się osiągnąć wymaganej większości, przewodniczący zarządzał powtórne głosowanie, a gdyby i ono nie przyniosło rozstrzygnięcia – trzecie. W razie potrzeby, zarządzane były kolejne głosowania z tym zastrzeżeniem, że przy każdym z nich (poczynając od czwartego), wykluczano z listy kandydata, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą ilość ważnych głosów⁴⁹⁸. Należy zauważyć, iż ordynacja z 1947 r., odmiennie niż Regulamin ZN z lipca 1922 r., nie zawierała przepisów regulujących przypadki

⁴⁹⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z lutego 1947 r.: „ważnie oddane są głosy, jeżeli zawierają samo tylko imię i nazwisko kandydata ważnie zgłoszonego”. Artykuł ten stanowił skrócony odpowiednik art. 14 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 1922 r., w którym enumeratywnie wymieniono przesłanki nieważności głosu.

⁴⁹⁸ W tym zakresie postanowienia ordynacji prezydenckiej z 1947 r. różniły się od odnośnych przepisów Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, który przewidywał eliminację kandydata o najmniejszym poparciu już od trzeciego głosowania (art. 16).

uzyskania przez kilku kandydatów tej samej liczby głosów – w tym najważniejszego – w którym pozostałoby w postępowaniu jedynie dwóch kandydatów i otrzymaliby oni identyczne poparcie w izbie.

Bezpośrednio po ustaleniu, iż jeden z kandydatów uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów, Marszałek Sejmu ogłaszał o dokonanych wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 9 ustawy). Konieczność ponowienia wyborów następowałaby w przypadku, gdyby nowo wybrany Prezydent odmówił przyjęcia urzędu lub – na wezwanie Marszałka Sejmu – nie złożył określonego w przepisach ustawy ślubowania (Regulamin ZN w art. 22–25 posługiwał się terminem „przysięga”). Należy przy tym podkreślić, iż element postępowania wyborczego obejmujący złożenie ślubowania przez nowo wybranego Prezydenta – jako niezbędny warunek ważności przeprowadzonej elekcji – uregulowano odmiennie niż to miało miejsce na gruncie ustawy z lipca 1922 r. – nie było bowiem konieczne zarządzenie kolejnego posiedzenia izby jedynie w celu zaprzysiężenia Głowy Państwa. Jak pisał S. Rozmaryn: „Marszałek (...) udawał się do elekta (nowo wybranego Prezydenta) zawiadamiając go o wyniku. Elekt winien oświadczyć wobec Marszałka, czy wybór przyjmuje (...). Jeśli elekt wybór przyjmował, udawał się z Marszałkiem do Sejmu i na posiedzeniu Sejmu składał ślubowanie”⁴⁹⁹.

Z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego poświęconych wyborowi Głowy Państwa sporządzane były protokoły stwierdzające wybór Prezydenta, jak również odebranie od niego ślubowania. Z obowiązkiem sporządzania tych dokumentów wiązały się jedynie w zasadzie sformalizowane instrumenty kontroli nad prawidłowym przebiegiem postępowania wyborczego: zgodnie z art. 12 ust. 3 ordynacji prezydenckiej, po odczytaniu protokołów następującym bezpośrednio po ogłoszeniu wyników wyborów lub po odebraniu ślubowania od nowo wybranego Prezydenta, każdemu posłowi przysługiwało prawo zgłoszenia sprostowania do protokołu. Nad podniesionymi zastrzeżeniami Sejm obowiązany był głosować bez przeprowadzania dyskusji, zaś w razie konieczności sprostowania protokołu w wyniku przeprowadzonych gło-

⁴⁹⁹ S. Rozmaryn, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 414.

sowań, poprawiona wersja dokumentu wymagała dla swej ważności podpisów Marszałka Sejmu oraz urzędujących sekretarzy (art. 12 ust. 4).

Objęcie urzędu przez Prezydenta RP, po złożeniu ślubowania wobec Sejmu Ustawodawczego, następowało już poza posiedzeniem izby, w obecności Marszałka Sejmu Ustawodawczego oraz Prezesa Rady Ministrów⁵⁰⁰. Wstąpienie nowo obranej Głowy Państwa w ogół uprawnień i obowiązków potwierdzał protokół, ogłaszany przez Prezesa Rady Ministrów w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszym i zarazem jedynym Prezydentem Rzeczypospolitej wybranym w oparciu o postanowienia ordynacji wyborczej z 4 lutego 1947 r. był Bolesław Bierut (Sejm Ustawodawczy dokonał jego wyboru nazajutrz po przyjęciu ustawy, 5 lutego 1947 r.). Uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie przewidywała już instytucji jednoosobowej Głowy Państwa⁵⁰¹, wprowadzając w jego miejsce urząd o charakterze kolegialnym – Radę Państwa, wyposażonej w zespół uprawnień przysługujących tradycyjnie Prezydentowi⁵⁰².

⁵⁰⁰ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 52.

⁵⁰¹ Warto jednak podkreślić, jak słusznie zauważa Z. Witkowski, iż w trakcie prac nad ostatecznym kształtem Konstytucji PRL pierwotnie przewidywano instytucję jednoosobowej Głowy Państwa, zaś zwolennikiem tej koncepcji był początkowo B. Bierut, który radykalnie zmienił zdanie, gdy okazało się, iż część działaczy politycznych na stanowisku Prezydenta chętniej widziałaby A. Zawadzkiego. Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, TNOiK, Toruń 1993, s. 83.

⁵⁰² Por. Ł. Buczkowski, *Ewolucja trybu...*, *op. cit.*, s. 191. Ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r. – *Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. 1952, nr 33, poz. 233) przewidywała w art. 2 ust. 1, iż Prezydent PRL sprawować miał swe funkcje w dotychczasowym zakresie do czasu wyłonienia Rady Państwa przez nowo wybrany Sejm. Urząd Prezydenta PRL został formalnie zlikwidowany w listopadzie 1952 r.

3. Stwierdzanie ważności wyborów prezydenckich w okresie III Rzeczypospolitej (lata 1989–2008)

3.1. Przeobrażenia modelu stwierdzania ważności wyboru Prezydenta w latach 1989–2005

3.1.1. Uwagi wprowadzające

Pomimo, iż propozycje restytucji instytucji Prezydenta pojawiały się w doktrynie polityczno-ustrojowej oraz w nauce prawa już od połowy lat pięćdziesiątych XX w. w związku z zastrzeżeniami zgłaszanymi pod adresem Rady Państwa⁵⁰³, przywrócenie instytucji jednoosobowej Głowy Państwa do polskiego porządku konstytucyjnego nastąpiło dopiero na mocy *Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*⁵⁰⁴.

⁵⁰³ Interesująco na ten temat pisze R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 35 i n. Zgłaszane w zakresie restytucji urzędu Prezydenta propozycje omawia również J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–97)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 9 i n. Zob. także B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 21; S. Gebethner, *Modele rządów prezydenckich*, IOZiDK, Warszawa 1982, s. 62; S. Mikołajczyk, *Ustrojowo-polityczne koncepcje Stronnictwa Demokratycznego w latach osiemdziesiątych*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1987, nr 3 oraz S. Bożyk, *op. cit.*, s. 53. W literaturze tego okresu zwraca uwagę kompleksowo omawiająca zagadnienia związane z koncepcją urzędu prezydenta w państwach o ustroju socjalistycznym monografia T. Szymczaka, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976.

⁵⁰⁴ Dz. U. 1989, nr 19, poz. 101. Szerzej na temat pozycji ustrojowej Prezydenta RP i przekształceń w tym zakresie w latach 1989–97 zob. np.: W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „PiP” 1989, z. 6; P. Sarnecki, *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, „PiP” 1990, nr 11; M. Domagała, *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Małej Konstytucji z 17 X 1992 r.*, [w:] *Instytucja Prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*, Senat RP, 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993; M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 1996; W. Skrzydło, *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, [w:] *Prawo konstytucyjne* (pod red. W. Skrzydła), Wyd. „Morpol”, Lublin 1996; D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów* (pod red. M. Domagały), Warszawa 1997; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa i struktura*

Wskazana nowelizacja regulowała jedynie podstawowe zagadnienia związane z wyborem na najwyższy urząd w państwie: art. 32a ust. 1 przewidywał, iż Prezydent wybierany będzie przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe⁵⁰⁵ (por. także art. 32b ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym Marszałek Sejmu zwoływał Zgromadzenie Narodowe „w celu wyboru Prezydenta: a) w ciągu miesiąca przed zakończeniem kadencji urzędującego Prezydenta, b) w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia urzędu Prezydenta”), zaś ust. 2–4 tego artykułu odnosiły się do momentu rozpoczęcia kadencji, czasu jej trwania oraz prawnych warunków wybieralności na urząd Prezydenta. Art. 32b ust. 2–5 oraz art. 32c ust. 1 i 2 definiowały ogólne zasady zgłaszania kandydatów, warunki ważności uchwał w sprawie wyboru Prezydenta, tryb głosowania oraz zasady objęcia urzędu przez nowo wybraną Głowę Państwa. Przepisy konstytucyjne nie określały natomiast instrumentów służących zaskarżeniu przeprowadzonego postępowania wyborczego. Środków takich – sformułowanych bardzo skromnie ze względu na pośredni charakter wyboru Prezydenta, z którego wynikało niejako domniemanie prawidłowości czynności wyborczych dokonanych przez kompetentny organ państwowy – poszukiwać należy w niepublikowanym Regulaminie Zgromadzenia Narodowego z dnia 19 lipca 1989 r., wzorowanym na Regulaminie ZN z 1922 r.⁵⁰⁶ Pomimo, iż regulacja ta znalazła zastosowanie tylko jeden raz, w odniesieniu do wyboru gen. Wojciecha Jaruzelskiego, stała się źródłem bardzo interesujących obserwacji, związanych z oceną możliwego wpływu

władzy wykonawczej (*Problematyka stosunków między prezydentem a rządem*), [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego* (pod red. W. Skrzydły), Warszawa 1997; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „PiP” 1997, nr 11–12; R. Mojak, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 2000.

⁵⁰⁵ H. Lisicka, *Ewolucja reżimu politycznego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Demokratyzacja...*, *op. cit.*, s. 28.

⁵⁰⁶ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego PRL w dniu 19 lipca 1989 r.*, łam 6. Projekt Regulaminu ZN opracowany został przez Konwent Seniorów – zob. *Wniosek Konwentu Seniorów z dnia 19 lipca 1989 r. w sprawie regulaminu obrad Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*.

środków służących kontroli prawidłowości przeprowadzonego postępowania na ważność wyboru Prezydenta.

W noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. nie zawarto definicji pojęcia „większości bezwzględnej”, koniecznej dla wyboru Prezydenta PRL. Doprecyzowanie tego terminu nie nastąpiło również w postanowieniach Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, co stało się po przeprowadzeniu głosowania nad kandydaturą gen. W. Jaruzelskiego przyczyną dyskusji na temat wymaganej dla ważności wyboru liczby głosów. Zgodnie z wykładnią dokonaną przez Przewodniczącego ZN, warunek większości bezwzględnej rozumieć należało za spełniony, jeśli kandydat „uzyskał 50% plus jeden głos ważnie oddanych głosów”⁵⁰⁷. Za kandydaturą W. Jaruzelskiego opowiedziało się 270 członków Zgromadzenia Narodowego spośród 544 głosujących, „przeciw” głosowało 233 osoby, stwierdzono również 7 głosów nieważnych⁵⁰⁸. Większość bezwzględną ustalono na 269 głosów i na tej podstawie stwierdzono wybór W. Jaruzelskiego na urząd Prezydenta PRL⁵⁰⁹, co znalazło odzwierciedlenie w protokole z posiedzenia ZN.

Poseł J. Rokita w trybie § 8 ust. 3 Regulaminu ZN, przewidującego prawo zgłoszenia przez każdego członka Zgromadzenia sprostowania do odczytanego protokołu, wyraził stanowisko, iż „w protokole odczytanym Marszałek interpretował regulaminowe pojęcie większości bezwzględnej jako wymóg otrzymania połowy głosów ważnych plus jeden. Tymczasem sprawozdawczyni w protokole z wyboru Prezydenta PRL zinterpretowała wymóg większości bezwzględnej jako połowę ważnie oddanych głosów plus połowę (głosu – przyp. Ł. B.). (...) Chciałbym w związku z tym wnieść następujące sprostowanie do protokołu wyboru Prezydenta PRL, iż większość bezwzględna wynosiła 270 głosów i tę liczbę głosów otrzymał kandydat (...). Sprzeczność, ze względów proceduralnych, dla powagi całego protokołu ob-

⁵⁰⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia ZN...*, łam 43.

⁵⁰⁸ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 55. Owe 7 nieważnych głosów, oddanych przez przedstawicieli Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, stanowiło w istocie wyraz poparcia dla W. Jaruzelskiego i przesądziło o jego wyborze. Zob. R. Alberski, *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] *Demokratyzacja...*, *op. cit.*, s. 100.

⁵⁰⁹ *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia ZN...*, łam 55.

rad Zgromadzenia powinna zostać zlikwidowana (...) ⁵¹⁰. Po przeprowadzeniu głosowania (329 głosujących „za”, 72 „przeciw” oraz 53 głosy wstrzymujących się), protokół z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego został sprostowany w ten sposób, iż większość bezwzględna ustalono na 270 ważnie oddanych głosów.

Pomimo, iż spór co do interpretacji pojęcia większości bezwzględnej nie miał w konkretnie rozpatrywanym przypadku rozstrzygającego znaczenia – gen. W. Jaruzelski i tak uzyskał wymaganą ilość głosów – to pokreślić należy, iż sytuacja, która miała miejsce w trakcie dokonywania wyboru Prezydenta PRL w 1989 r. uwidoczniła rolę przewidzianych w Regulaminie środków służących zapewnieniu prawidłowego przebiegu procesu wyborczego z punktu widzenia prawomocności uchwały stwierdzającej wybór Prezydenta: gdyby – zakładając hipotetycznie – kandydat uzyskał tylko o jeden głos mniejsze poparcie, wówczas zgłoszone do protokołu na podstawie § 8 ust. 3 Regulaminu ZN sprostowanie, w wyniku którego zmianie uległa wymagana większość, zadecydowałoby o nieważności podjętej wcześniej uchwały w sprawie wyboru Prezydenta i wymusiłoby powtórzenie postępowania wyborczego.

Odnosząc się do funkcjonowania przepisów regulujących tryb ustalania ważności wyboru Prezydenta na gruncie konstytucyjnym, należy podkreślić iż konstytucjonalizacja zasad stwierdzania ważności wyboru Głowy Państwa nastąpiła na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z dnia 27 września 1990 r. ⁵¹¹, wprowadzającej model powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Pozbawienie Zgromadzenia Narodowego prawa dokonywania wyboru Prezydenta, skutkowało koniecznością zmiany art. 32b Konstytucji RP, określającego zadania tego organu. Art. 32b ust. 1 pkt w brzmieniu wynikającym z przyjętej zmiany ⁵¹²

⁵¹⁰ *Ibidem*, łamy 59 i 60.

⁵¹¹ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990, nr 67, poz. 397).

⁵¹² Szerzej nt. przebiegu prac parlamentarnych związanych z wprowadzeniem powszechnych wyborów prezydenckich zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 20 i 21 września 1990 r. oraz Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 27, 28 i 29 września 1990 r.*

przewidywał wówczas, iż Zgromadzenie Narodowe zwoływane jest „w celu stwierdzenia ważności wyboru i przyjęcia przysięgi od nowo wybranego Prezydenta”⁵¹³. Stwierdzić należy, iż przyznanie prawa weryfikacji ważności wyboru Głowy Państwa Zgromadzeniu Narodowemu po wprowadzeniu systemu powszechnych wyborów prezydenckich, chociaż z jednej strony uzupełniające katalog pozostałych kompetencji Zgromadzenia w stosunku do Prezydenta, stanowiło jednak systemowy dysonans, jeśli wziąć pod uwagę doniosłość zmiany modelu obsadzania najwyższego urzędu w państwie w aspekcie przekształcenia stopnia legitymizacji tego organu oraz regulacje obowiązujące w systemach konstytucyjnych, przewidujących powszechne wybory Głowy Państwa (por. np. Francja i Austria)⁵¹⁴. Pożądane zmiany w omawianym zakresie wprowadzone zostały dopiero na mocy nowelizacji ordynacji wyborczej z 30 czerwca 1995 r.⁵¹⁵, ustanawiającej Sąd Najwyższy organem właściwym do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta⁵¹⁶.

Procedura ustalania prawomocności wyboru Prezydenta na forum Zgromadzenia Narodowego określona została w Regulaminie tego organu z dnia 21 grudnia 1990 r., zaś szczegółowy tryb zaskarżania wyboru Głowy Państwa, obejmujący sformułowanie podstaw ewentualnych protestów wyborczych, określenie katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia skarg oraz organu właściwego do ich rozpatrywania, warunki skutecznego złożenia protestów, zasady roz-

⁵¹³ Zaznaczyć należy, iż w toku debaty parlamentarnej prowadzonej jesienią 1990 r. nad zmianą Konstytucji i kształtem ordynacji prezydenckiej podkreślano, iż wprowadzenie systemu gwarancji praworządności postępowania wyborczego i możliwości zaskarżania jego wyników w wypadku wystąpienia naruszeń prawa stanowić będzie jeden z zasadniczych instrumentów stojących na straży w pełni wolnych i demokratycznych wyborów. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu...*, łam 11. O ile jednak zastrzeżeń nie budziła sama koncepcja ustanowienia sformalizowanego systemu weryfikacji, to wątpliwości mogło budzić wyposażenie Zgromadzenia Narodowego w prawo stwierdzania ważności wyboru Prezydenta wyłonionego w drodze wyborów powszechnych.

⁵¹⁴ J. Majewski, B. Naleziński, *O kontroli ważności wyboru Prezydenta w Polsce*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 3, s. 4 i n.

⁵¹⁵ *Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 1995, nr 95, poz. 472).

⁵¹⁶ Omawiana nowelizacja weszła w życie 18 sierpnia 1995 r. Zob. Z. Szonert, *op. cit.*, s. 62 oraz J. Osiński, B. Pytlik, *op. cit.*, s. 215.

strzygania o ich zasadności oraz konsekwencje stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta, znalazł odzwierciedlenie w przepisach uchwalonej wraz z nowelizacją Konstytucji *Ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*⁵¹⁷. Po uchyleniu obowiązywania Konstytucji z 22 lipca 1952 r. w zakresie przewidzianym *Ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* nie występowało na poziomie Ustawy Zasadniczej określenie organu odpowiedzialnego za stwierdzenia ważności wyboru Głowy Państwa, ani też sformułowanie choćby ogólnych zasad sprawowania takiej kontroli, co należy uznać za istotny brak Małej Konstytucji⁵¹⁸, tym bardziej, iż weryfikacja ważności wyboru Prezydenta stanowiła jedną z nielicznych kompetencji Zgromadzenia Narodowego, uzasadniająca jego zwołanie⁵¹⁹. Istniejącą lukę wypełniały postanowienia ordynacji prezydenckiej, istotnie znowelizowanej w stanowiącym przedmiot zainteresowania niniejszej pracy zakresie na mocy ustawy z dnia 30 czerwca

⁵¹⁷ Dz. U. 1990, nr 67, poz. 398 z późn. zm.

⁵¹⁸ Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, *op. cit.*, s. 300. Mała Konstytucja w treści art. 5 i 26 odnosiła się jedynie do systemu stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz ważności oprotestowanego wyboru posła lub senatora. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwracano uwagę na brak w Ustawie konstytucyjnej regulacji odnoszącej się do trybu weryfikacji ważności wyboru Prezydenta, uznając to za istotne przeoczenie ustawodawcy – por. np. R. Mojak, J. Sobczak, *Zgromadzenie Narodowe*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 19. Formułowano również tezę, iż u podstaw milczenia MK w sprawie systemu stwierdzania ważności wyboru Głowy Państwa leżała świadomość potrzeby wprowadzenia przekształceń ustrojowych w dyskutowanym zakresie. Tak np. J. Majewski i B. Naleziński, *op. cit.*, s. 5.

⁵¹⁹ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 111. Ten sam Autor podkreśla, iż na gruncie MK mieliśmy do czynienia z luką prawną, wyrażającą się w braku określenia zasad sprawowania zastępstwa Prezydenta w razie stwierdzenia nieważności jego wyboru: art. 49 ust. 1 MK, formułujący katalog przesłanek opróżnienia urzędu Prezydenta (skutkujących koniecznością czasowego zastąpienia Prezydenta przez Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu) nie wymieniał wśród nich stwierdzenia nieważności wyboru Głowy Państwa. Por. *ibidem*, s. 112. Wątpliwości takie nie występują w odniesieniu do postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., której art. 131 ust. 2 pkt 3 przewiduje, iż przesłanką opróżnienia urzędu Prezydenta jest także „stwierdzenie nieważności wyboru (...) lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze”.

1995 r., wprowadzającej jurysdykcyjny model ustalania ważności wyboru Głowy Państwa oraz ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r.⁵²⁰, odnoszącej się do warunków wnoszenia protestów wyborczych oraz zmieniającej termin wydania przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie ważności wyboru⁵²¹.

Rekonstytucjonalizacja zasad ustalania ważności wyboru Prezydenta nastąpiła dopiero na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., której art. 129 ust. 1 ustanawia Sąd Najwyższy organem stwierdzającym ważność wyboru na najwyższy urząd w państwie⁵²², zaś w ust. 2 i 3 formułuje prawo wyborcy do wniesienia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta na zasadach określonych w ustawie⁵²³ oraz skutki wydania uchwały uznającej wadliwość przeprowadzonej elekcji.

Przyjęty w Konstytucji RP, a rozwinięty znajdujący w przepisach ustawy o wyborze Prezydenta system weryfikacji ważności wyboru Głowy Państwa (podobnie zresztą jak kontrola prawomocności wyborów parlamentarnych) mieści w sobie dwa zagadnienia: rozpatrywanie zasadności wniesionych protestów wyborczych oraz orzekanie o ważności wyborów w całości⁵²⁴. O ile pierwszy z elementów procesu weryfikacji służy bezstronnemu i profesjonalnemu rozstrzygnięciu sporu co do prawa, o tyle drugi w istotny sposób podkreśla autorytet i pozycję organu dokonującego ostatecznej oceny. W doktrynie podkreśla

⁵²⁰ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2000, nr 43, poz. 488).

⁵²¹ Przebieg procesu legislacyjnego poprzedzającego przyjęciu obu nowelizacji odzwierciedlają *Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 czerwca 1995 r.*, *Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 28 i 30 czerwca 1995 r.* (w odniesieniu do ustawy z 30 czerwca 1995 r.) oraz *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP: 59 (w dniu 8 października 1999 r.)*, *70 (w dniu 21 stycznia 2000 r.)*, *71 (w dniu 17 lutego 2000 r.)* oraz *73 (w dniach 15 i 17 marca 2000 r.)*, a także Biuletyny z posiedzeń właściwych komisji sejmowych, które zostaną przytoczone w dalszej części pracy.

⁵²² Z. Szonert, *op. cit.*, s. 62.

⁵²³ A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 16.

⁵²⁴ Szerzej na ten temat L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 173.

się, iż Sąd Najwyższy – jako naczelny organ sądowy – jest w pełni legitymowany do spełniania obydwu tych funkcji⁵²⁵.

Z treści art. 129 ust. 1 Konstytucji wynika, iż jurysdykcyjna kontrola ważności wyboru Prezydenta ma charakter obligatoryjny – Sąd Najwyższy musi dokonać oceny prawidłowości wyboru Głowy Państwa bez względu na to, czy został on oprotestowany, tj. czy uprawnione podmioty wykorzystały przysługujące im na mocy art. 129 ust. 2 uprawnienie. Jeśli do wyłonienia Prezydenta konieczne byłoby przeprowadzenie ponownego głosowania, wówczas weryfikacji podlegają czynności wyborcze z obu tur głosowania, zaś unieważnienie wyboru nastąpić może jeśli nieprawidłowości wystąpiły tylko w pierwszym etapie elekcji⁵²⁶ (rozwiązanie to budzi wątpliwości w doktrynie – wskazuje się, iż niemożność zaskarżenia prawidłowości przebiegu pierwszej tury wyborów przed przeprowadzeniem drugiej, skutkować może dopuszczeniem do ostatecznej rozgrywki kandydata, który powinien być z niej wyeliminowany na skutek stwierdzonych uchybień. Możliwość zakwestionowania ważności wyboru takiej osoby dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania wyborczego nie stanowi optymalnego rozwiązania. Bardziej szczegółowe uwagi na ten temat prezentuję poniżej).

Istotę wynikającego z art. 129 ust. 1 zadania Sądu Najwyższego rozpatrywać należy również przez pryzmat art. 131 ust. 2 pkt 3 Konstytucji, z którego wynika, iż objęcie urzędu przez nowo kreowanego Prezydenta nastąpić może dopiero po stwierdzeniu ważności jego wyboru – wydanie uchwały uznającej wybór Głowy Państwa za nieważny, spowoduje konieczność sprawowania zastępstwa przez Marszałka Sejmu (po upływie kadencji ustępującego Prezydenta), aż do czasu objęcia urzędu przez elekta wyłonionego w powtórnych wyborach⁵²⁷.

Poniżej zostanie dokonana szczegółowa analiza przepisów odnoszących się do zasad stwierdzania ważności wyboru Głowy Państwa, z podkreśleniem wprowadzanych w latach 1990–2008 zmian w obrę-

⁵²⁵ J. Majewski, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 6.

⁵²⁶ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 1.

⁵²⁷ *Ibidem*, s. 1.

bie instytucji postępowania weryfikacyjnego, w szczególności zaś w zakresie przesłanek skutecznego wniesienia protestów wyborczych, podmiotów uprawnionych do zaskarżenia wyboru Prezydenta, trybu rozpatrywania wniesionych skarg oraz zasad wydawania uchwał w sprawie ważności przeprowadzonej elekcji.

3.1.2. Przedmiotowy zakres protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP

Instytucja protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP, po restytucji tego urzędu do systemu organów państwowych, pojawiła się na gruncie ordynacji wyborczej z 27 września 1990 r., uchwalonej łącznie ze zmianą Konstytucji, przewidującą powszechne i bezpośrednie wybory Głowy Państwa.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP w pierwotnym brzmieniu, protest przeciwko wyborowi Głowy Państwa mógł zostać wniesiony z powodu naruszenia przepisów ordynacji wyborczej lub z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o ile stwierdzone naruszenie lub przestępstwo **mogło** wywrzeć wpływ na wynik wyborów⁵²⁸.

Analiza cytowanego przepisu prowadzi do następujących wniosków: po pierwsze, gramatyczna wykładnia art. 72 ust. 1 wskazuje, iż zaskarżeniu podlega jedynie wybór konkretnej osoby na urząd Prezydenta, nie zaś samo postępowanie wyborcze (protestu nie można skierować również przeciwko osobie, która nie została wybrana). Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętego w obowiązującej ordynacji parlamentarnej, która przewiduje możliwość zaskarżenia ważności wyborów jako takich⁵²⁹. Z założenia, iż protest może być wniesiony jedynie

⁵²⁸ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 167; S. Bożyk, *op. cit.*, s. 65.

⁵²⁹ Problem ten ma bardziej złożony charakter niż tylko literalne sformułowanie treści przepisu: gdyby w odniesieniu do wyborów prezydenckich wprowadzono możliwość kwestionowania prawidłowości przebiegu postępowania wyborczego, a nie tylko wyboru konkretnej osoby, wówczas należałoby ustalić procedurę rozpatrywania protestów wniesionych pomiędzy pierwszą a drugą turą głosowania oraz konsekwencje wydania orzeczenia uznającego skargę za zasadną. Zob. S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000, s. 137.

przeciwko osobie już wybranej na Prezydenta wynika (co wskazano powyżej), iż niedopuszczalne jest złożenie skargi w trakcie trwania postępowania wyborczego. Słuszność takiego rozwiązania jest kwestionowana zwłaszcza w odniesieniu do trybu rozpatrywania zasadności naruszeń przepisów ustawy lub przestępstw wyborczych podnoszonych po pierwszej turze głosowania, która nie doprowadziła do obsadzenia urzędu Prezydenta. Owe wątpliwości co do prawidłowego przebiegu pierwszego głosowania mogą być rozstrzygnięte dopiero po ustaleniu ostatecznych wyników wyborów. Może to prowadzić do sytuacji, w której celowość przeprowadzenia ponownego głosowania budzić będzie wątpliwości – mam tu na myśli przypadek, w którym personalny skład drugiej tury wyborów zostałby ustalony w wyniku oczywistych naruszeń przepisów ustawy o wyborze Prezydenta lub na skutek popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom. W takiej sytuacji brak środków zaskarżenia prowadziłby – obok znacznego przedłużenia postępowania wyborczego – do zaburzenia sensu ponownego głosowania, w istocie przeprowadzanego wyłącznie po to, aby uczynić możliwym zainicjowanie postępowania weryfikacyjnego, którego skutkiem powinno być unieważnienie wyboru Prezydenta.

Po drugie, protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta może zostać oparty jedynie na zarzucie naruszenia przepisów ordynacji lub popełnienia przestępstwa przeciw wyborom⁵³⁰. W odniesieniu do pierwszej przesłanki należy podkreślić związek występujący pomiędzy art. 72 ust. 1 a art. 74 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta: bezskuteczne jest wniesienie protestu dotyczącego sprawy, w której ordynacja prezydencka przewiduje możliwość złożenia odwołania lub skargi do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej przed dniem głosowania⁵³¹. Naruszenie zakazu wynikającego z art. 74 ust. 2 skutkuje pozostawieniem protestu bez dalszego biegu. Rozwiązanie to –

⁵³⁰ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, *op. cit.*, s. 300.

⁵³¹ Do czasu wejścia w życie omawianego ograniczenia, w doktrynie wskazywano na występującą w ordynacji prezydenckiej odmienność (w stosunku do wyborów parlamentarnych), wyrażającą się w bardzo szerokim zakresie granic podstaw protestów, mogących dotyczyć naruszeń wszystkich przepisów ustawy o wyborze Prezydenta oraz dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom. Zob. np. Z. Szonert, *op. cit.*, s. 62 oraz J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, *op. cit.*, s. 300.

wprowadzone do przepisów ustawy wyborczej na mocy nowelizacji z 28 kwietnia 2000 r.⁵³² – ogranicza przedmiotowy zakres skarg, wyłączając z niego m.in. zagadnienia związane z trybem rejestracji kandydatów na urząd Prezydenta⁵³³, które stanowiły istotny problem podczas rozpatrywania protestów wniesionych przeciwko wyborowi A. Kwaśniewskiego w 1995 r. Wynika z tego, iż protest może zostać wniesiony na podstawie naruszenia przepisów ordynacji związanych z przebiegiem głosowania, ustalaniem jego wyników lub ustalaniem wyniku wyboru Prezydenta⁵³⁴. Wart podkreślenia jest jednak fakt, iż

⁵³² W trakcie prac ustawodawczych nad kształtem ustawy nowelizującej ordynację prezydencką proponowana treść art. 74 ust. 2 stała się przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej. Por. *Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2000 r.*, nr 2550/III kad., s. 12. Odpowiadając na zgłoszone przez posła T. Wronę zastrzeżenia co do możliwości przyjęcia przez Komisję projektowanej treści przepisu bez dodatkowych opinii prawnych, z uwagi na skutki pozostawienia protestów bez dalszego biegu, Sekretarz PKW, K. Czaplicki wyjaśnił, iż: proponowana konstrukcja prawna została przeniesiona bardzo dokładnie z art. 127 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu. Chodzi w niej wyłącznie o sytuacje, w których określonemu podmiotowi przysługiwało prawo złożenia skargi lub odwołania do sądu lub PKW do dnia głosowania. Jak podkreślił K. Czaplicki: „jest to więc sytuacja, gdy podmiot miał możliwość skorzystania (ze środka odwoławczego), ale nie skorzystał. Chodzi również o przypadki, gdy określony podmiot odwołał się, sprawa została rozstrzygnięta przez sąd lub Państwową Komisję Wyborczą. Następnie jednak podmiot ten chce powrócić do sprawy. Gdyby istniała taka możliwość, byłoby to podważeniem tego, co już zostało osądzone”.

⁵³³ Innymi przykładami instytucji zaskarżalnych przed dniem głosowania, nie mogących z tego względu stanowić podstaw protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta wskazać można: przewidziane w art. 39 ust. 1 ordynacji prawo wniesienia do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce sporządzenia spisu wyborców skargi na decyzję nie uwzględniającą reklamacji wniesionej w sprawie wadliwego sporządzenia spisu lub powodującą skreślenie ze spisu wyborców (postanowienie sądu ma charakter ostateczny), jak również wynikające z art. 80 uprawnienie do złożenia wniosku do sądu okręgowego w sprawie przeciwdziałania kampanii wyborczej prowadzonej z wykorzystaniem nieprawdziwych danych (na postanowienie sądu okręgowego służy w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego).

⁵³⁴ Jako przykłady naruszeń przepisów ustawy, na których opierano protesty wyborcze wskazuje się w doktrynie: użycie kart do głosowania bez pieczęci komisji wyborczej, głosowanie za osobą uprawnioną, niezapewnienie w lokalu wyborczym

obowiązująca ordynacja prezydencka nie przewiduje możliwości zażalenia wadliwego zarejestrowania kandydata na Prezydenta przez Państwową Komisję Wyborczą – skarga do Sądu Najwyższego, zgodnie z art. 42 ust. 4 ustawy dopuszczalna jest jedynie w razie odmowy rejestracji kandydata⁵³⁵. Stąd też – jeśli wystąpią – przypadki rejestracji kandydata z naruszeniem prawa zostaną poddane rozstrzygnięciu SN dopiero w procesie weryfikacji ważności wyboru Prezydenta.

W odniesieniu do przestępstw mogących stanowić podstawę protestu wyborczego, aktualne są uwagi wyrażone w odniesieniu do wyborów parlamentarnych: skargę oprzeć można jedynie na zarzucie popełnienia przestępstwa mieszczącego się w ramach Rozdziału XXXI kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”, obejmującego: fałszowanie dokumentów wyborczych (art. 248 k.k.), bezprawne przeszkadzanie w wyborach (art. 249 k.k.), wywieranie bezprawnego wpływu na głosowanie (art. 250 k.k.), korupcję wyborczą (art. 250a k.k.) oraz naruszenie zasady tajności głosowania (art. 251 k.k.). Nie stanowią podstawy protestu czyny zabronione określone w Rozdziale 12a ordynacji wyborczej (art. 88a–88j), penalizującym określone typy zachowań stanowiących naruszenie ustawowych zasad prowadzenia kampanii wyborczej⁵³⁶.

Kolejną istotną z punktu widzenia konstrukcji art. 72 ust. 1 sprawą, jest określenie wpływu podniesionych w proteście wyborczym naruszeń przepisów ordynacji lub przestępstw przeciwko wyborom na wynik wyborów. Wyjaśnić przy tym należy, iż poprzez „wynik wyborów” rozumieć należy wybór określonej osoby na urząd Prezydenta, nie zaś rozkład głosów pomiędzy poszczególnymi pretendentami. Wniosek taki wypływa nie tylko z reguł wykładni gramatycznej (ustawa o wyborze Prezydenta dokonuje konsekwentnego rozróżnie-

miejsc gwarantujących możliwość tajnego oddania głosu, błędne obliczenie głosów na poszczególnych kandydatów, naruszenie trybu przekazywania protokołów głosowania komisjom wyższego stopnia, nieprawidłowe ustalenia wyników głosowania wskutek błędnego zakwalifikowania głosów jako nieważnych, itp.

⁵³⁵ A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 19.

⁵³⁶ Ponadto wskazać należy, iż czyny określone w art. 88b, 88e, 88i oraz 88h stanowią wykroczenia, a nie przestępstwa. Znajduje to potwierdzenia w treści art. 88k ustawy o wyborze Prezydenta RP.

nia pomiędzy „wynikiem głosowania” a „wynikiem wyborów” – zob. art. 68, 69 ust. 1 i 3 oraz art. 70 ust. 3), lecz także z orzecznictwa Sądu Najwyższego⁵³⁷ i stanowiska doktryny⁵³⁸.

W pierwotnym brzmieniu, art. 72 ust. 1 przewidywał, iż dla zakwestionowania ważności wyboru Głowy Państwa, wystarczającym było przyjęcie prawdopodobnego wpływu stwierdzonych naruszeń ustawy lub przestępstwa przeciwko wyborom na ostateczny wynik postępowania wyborczego, nie zaś wykazanie konkretnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy ustalonymi uchybieniami a wynikiem wyborów. Jak podkreśla J. Ciapała, takie ujęcie treści art. 72 ust. 1 wydawało się być zamierzonym zabiegiem legislacyjnym, zaś celem takiego rozwiązania mogło być założenie, iż „samo postawienie zasadniczego znaku zapytania stanowić powinno dostateczną podstawę do unieważnienia wyborów”⁵³⁹. Bez względu na intencje ustawodawcy należy stwierdzić, iż nieprecyzyjne sformułowanie charakteru związku zachodzącego pomiędzy działaniami stanowiącymi podstawę skargi wyborczej a ostatecznymi wynikami postępowania wyborczego stało się przyczyną istotnych rozbieżności w praktyce wyborczej, szczególnie uwidocznionych w orzeczeniach wydawanych przez składy trzyosobowe Sądu Najwyższego w związku z protestami wniesionymi przeciwko ważności wyboru A. Kwaśniewskiego w 1995 r.⁵⁴⁰, w związku z podaniem przez niego nieprawdziwej informacji na temat posiadanego wykształcenia⁵⁴¹.

⁵³⁷ Por. np. postanowienia SN w sprawie protestów wyborczych z 4 grudnia 1995 r.: III SW 38/95 oraz III SW 43/95.

⁵³⁸ Por. K. Majewski, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 8 i n. W ten sposób pojęcie „wynik wyborów” rozumie K. Działocha (por. *Czy wybory są ważne?*, „Gazeta Wyborcza” z 30 XI 1995 r., nr 278).

⁵³⁹ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 114.

⁵⁴⁰ Szczegółowa prezentacja postanowień SN w sprawie protestów wniesionych przeciwko wyborowi A. Kwaśniewskiego w 1995 r. została przeprowadzona w części pracy dotyczącej praktyki stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP.

⁵⁴¹ Krytyczną analizę uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. w sprawie ważności wyboru Prezydenta RP oraz poszczególnych postanowień wydanych przez Sąd Najwyższy w sprawie protestów wniesionych przeciwko ważności wyboru A. Kwaśniewskiego przedstawili J. Majewski i B. Naleziński, *op. cit.*, s. 8 i n. Zob. również Z. Szonert, *op. cit.*, s. 63 i n.

Wynikające z art. 72 ust. 1 ustawy – moim zdaniem nietrafne – założenie, iż złożenie protestu przeciwko wyborowi Głowy Państwa było dopuszczalne, jeśli stanowiące jego fundament naruszenie ustawy lub dopuszczenie się przestępstwa **mogło** wywrzeć wpływ na wynik wyborów spowodowało, iż przedmiotem prac Sądu Najwyższego stało się dokonywanie ocen sytuacji motywacyjnych wyborców i czynników mogących determinować podejmowane przez nich decyzje wyborcze⁵⁴². Podkreślić należy, iż definiowanie kryteriów mogących wpływać na podejmowane przez uprawnionych do głosowania decyzje nie należy do zadań Sądu w procesie ustalania ważności postępowania wyborczego, tym bardziej, iż brak jest niezawodnych metod badawczych, pozwalających z pewnością ustalić co mogło, a co nie mogło wywrzeć wpływu na sposób zadysponowania głosem przez jednostkę. Rozważania na temat czynników mogących mieć wpływ na preferencje wyborcze mogą być prowadzone na gruncie socjologicznym lub politologicznym, nie zaś prawnym⁵⁴³. Obowiązkiem Sądu Najwyższego – w odniesieniu do wyborów prezydenckich – jest ustalenie, czy stwierdzone naruszenia ordynacji wyborczej lub popełnione przestępstwo przeciwko wyborom wywarły taki skutek na ich wynik, że w razie wyeliminowania owych uchybień (wpływających na zniekształcenie lub błędne ustalenie wyników głosowania) mógłby zostać wybrany inny kandydat niż to miało miejsce. Dlatego też, podstawą do wydania przez SN uchwały w sprawie ważności wyboru Prezydenta winno być ustalenie „niepodważalnego sprawdzalnie wyniku elekcji”⁵⁴⁴.

Poddane krytyce określenie możliwego wpływu podstaw protestu na wynik wyborów zawarte w treści art. 72 ust. 1 uległo zmianie na

⁵⁴² Por. P. Winczorek, *Protesty wyborcze – dylematy prawne*, „Rzeczpospolita” z 11 grudnia 1995 r.

⁵⁴³ Co ciekawe, w omawianym przypadku wyborów prezydenckich z 1995 r., nawet w opinii autorytetów z dziedziny socjologii, nie było możliwe dokonanie oceny ewentualnego wpływu informacji o nieukończeniu studiów przez kandydata na Prezydenta na jego szanse wyborcze. Zob. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 1997, s. 102 i n. Tym większe wątpliwości budzi możliwość i celowość dokonywania takich wartościowań przez Sąd Najwyższy.

⁵⁴⁴ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, *op. cit.*, s. 141.

mocy art. 1 pkt 68 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz niektórych innych ustaw: sformułowanie „(...) jeżeli to naruszenie lub przestępstwo mogło wywrzeć wpływ na wynik wyborów przybrało formę (...) jeżeli (...) **miało** wpływ na wynik wyborów”, co ograniczyło konieczność dokonywania przez Sąd Najwyższy budzących rozbieżności orzecznicze, nieweryfikowalnych ocen konkretnych stanów faktycznych⁵⁴⁵.

3.1.3. Podmioty legitymowane do wniesienia protestu

Krąg legitymowanych do zaskarżenia ważności wyboru Prezydenta RP określony został w przepisach art. 72 ust. 2 i 3 ordynacji wyborczej. Protest przeciwko wyborowi Prezydenta może wniesiony przez wyborcę, który w dniu wyborów był umieszczony w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania⁵⁴⁶, przez podmioty zgłaszające

⁵⁴⁵ Omawiana zmiana – nie budząca początkowo wątpliwości w toku prac legislacyjnych (por. *Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej (...)*, nr 2550/III kad., s. 11) – stała się następnie przedmiotem krytyki Senatu (por. *Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej z dnia 27 kwietnia 2000 r.*, s. 18 (wypowiedź senatora P. Andrzejewskiego) oraz *Uzasadnienie Uchwały Senatu RP z dnia 14 kwietnia 2000 r. w sprawie zmiany ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz niektórych innych ustaw*, Druk nr 1847). Senat wyraził pogląd, iż celowe jest pozostawienie przesłanek do wniesienia protestu bez zmian – jak stwierdził senator P. Andrzejewski podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej, „(...) zmiana przyjęta przez Sejm nałożyła trzysobowy skład SN obowiązek orzeczenia, czy każde – nawet incydentalne – naruszenie przepisów ustawy i popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom – już ma wpływ na wynik wyborów. Tak więc chodzi o przywrócenie dotychczasowej treści ustawy o wyborze Prezydenta w zakresie kryteriów ważności wyborów. Oznacza to, iż najpierw powinien być rozpatrzony protest co do możliwości wpływu, a nie tylko co do tego, iż wywarł on wpływ” (na wynik wyborów – przyp. Ł. B.). Stanowisko Senatu w przedmiocie zmiany treści art. 72 ust. 1 – zwłaszcza w aspekcie doświadczeń praktyki wyborów prezydenckich z 1995 r., kiedy przepis art. 72 ust. 1 obowiązywał w brzmieniu proponowanym przez Senat, jak również w świetle zbliżających się wyborów Prezydenta RP w roku 2000 – nie mogło znaleźć uznania Sejmu, który proponowaną poprawkę odrzucił.

⁵⁴⁶ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 58. Wymóg ten należy uznać za spełniony poprzez dołączenie do protestu zaświadczenia o umieszczeniu nazwiska wyborcy w dniu głosowania w spisie uprawnionych dla danego obwodu. W doktrynie podkreśla się jednak, iż od takiego warunku można odstąpić w razie wykazania w treści protestu, iż wnoszący skargę był niewątpliwie uprawniony do głosowania w danym obwodzie, a z treści protestu wynikają dane konkretyzujące obwód głosowania właściwy dla

kandydatów na urząd Prezydenta⁵⁴⁷ oraz przez komisje wyborcze⁵⁴⁸. Podkreślić należy, iż protest wyborczy jest środkiem typu *actio popularis*, stojącym na straży prawidłowego przebiegu postępowania wyborczego – prawo jego wniesienia nie jest uzależnione od faktycznego wzięcia udziału w wyborach przez skarżącego, od tego, iż nie został wybrany kandydat zgłaszany przez wnoszącego protest, itp.⁵⁴⁹

Rozumienie pojęcia wyborcy uprawnionego do złożenia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta w ustawie wyborczej podlegało w trakcie jej obowiązywania przekształceniom, wymagającym kilku uwag wyjaśniających.

W pierwotnym brzmieniu, art. 2 ust. 1 ordynacji wyborczej przewidywał, iż czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelowi polskiemu, który w dniu wyborów miał ukończone 18 lat, zaś na mocy art. 2 ust. 2 prawo wybierania przyznano również osobom, „których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i które nie były obywatelami innego państwa”, po spełnieniu przez nie warunku pięcioletniego domicylu. Wśród przesłanek pozbawiających prawa wybierania, ustawa wymieniała: a) pozbawienie praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, b) pozbawienie praw wyborczych orzeczeniem Trybunału stanu oraz c) ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe na mocy prawomocnego orzeczenia sądu z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego. To ostatnie rozwiązanie – choć zgodne z ówczesną regulacją konstytucyjną – poddawane było krytyce (szerzej na ten temat piszę w Rozdziale II) ze względu na ograniczenie przesłanek pozbawienia czynnego prawa wyborczego w drodze ubezwłasnowolnienia jedynie do choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego. Mogło to prowadzić do sytuacji, w któ-

skarżącego. Zob. A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 17. Autor ten pisze o „wzmiance konkretyzującej obwód głosowania właściwy dla wyborcy, w którym oddał on swój głos”. Warunku głosowania w konkretnym obwodzie nie należy traktować jako obligatoryjnego – protest bowiem – jako *actio popularis* może być złożony niezależnie od tego, czy skarżący skorzystał z czynnego prawa wyborczego.

⁵⁴⁷ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 167.

⁵⁴⁸ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 180. Na temat uprawnienia do wniesienia protestu przysługującego komisarzowi wyborczemu, działającemu w imieniu okręgowej komisji wyborczej zob. szerzej A. Rakowska, K. Skotnicki, *Udział komisarzy...*, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁴⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 129 Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 1–2.

rych prawem wybierania dysponowałyby osoby dotknięte pijaństwem lub narkomanią, wpływającymi na zdolność pokierowania swoim postępowaniem⁵⁵⁰.

Istotne zmiany w omawianym zakresie wprowadziły dwie nowelizacje ordynacji prezydenckiej, dokonane ustawami z 30 czerwca 1995 r. oraz 28 kwietnia 2000 r.

Na mocy art. 1 pkt 1 noweli z 1995 r. w art. 2 ustawy o wyborze Prezydenta wykreślono ust. 2, pozbawiając czynnego prawa wyborczego, a tym samym możliwości zaskarżenia ważności wyboru Głowy Państwa apatrydów, natomiast wskutek zmiany wprowadzonej ustawą z 28 kwietnia 2000 r., wyrazy „w dniu wyborów ma ukończone 18 lat” zastąpiono sformułowaniem „najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”, co poszerzyło krąg uprawnionych do wzięcia czynnego udziału w postępowaniu wyborczym. Obecne brzmienie art. 2 ordynacji przesądza o tym, iż w razie konieczności przeprowadzenia drugiej tury głosowania, należy również poddać aktualizacji spisy wyborców, aby uwzględniały one osoby, które czynne prawo wyborcze uzyskały w okresie pomiędzy pierwszym a drugim głosowaniem⁵⁵¹. Odnosząc się do zmian wprowadzonych przez nowelizację z kwietnia 2000 r. w zakresie konstrukcji katalogu uprawnionych do głosowania, zauważyć należy, iż ustawa ta dostosowała postanowienia ordynacji prezydenckiej do nowej regulacji konstytucyjnej: w odniesieniu do ubezwłasnowolnienia prawomocnym orzeczeniem sądu jako przesłanki wyłączającej czynne prawo wyborcze zrezygnowano (w ślad za art. 62 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.) z określenia podstaw ubezwłasnowolnienia wynikających z postanowień kodeksu cywilnego.

Jak wskazano, ordynacja wyborcza przyznaje w art. 72 ust. 2 prawo wniesienia protestu wyborcy figurującemu w dniu wyborów w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (na marginesie rozważań o legitymacji do zaskarżenia ważności wyboru Prezydenta, należy w tym miejscu zwrócić uwagę na przekształcenia przepisów ustawy o wyborze Prezydenta dotyczących zasad tworzenia obwodów głosowania, mające na celu umożliwienie jak najszerszej grupie obywateli

⁵⁵⁰ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, *op. cit.*, s. 71.

⁵⁵¹ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, *op. cit.*, s. 24.

posiadających czynne prawo wyborcze wzięcie udziału w wyborach. Ordynacja prezydencka w pierwotnym brzmieniu przewidywała jedynie fakultatywne tworzenie obwodów głosowania w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych – art. 22 ust. 3, obwodów głosowania na polskich statkach morskich będących w podróży – o ile przebywała na nich grupa co najmniej 20 wyborców i istniały techniczne możliwości przekazania wyników głosowania właściwej wojewódzkiej komisji wyborczej – art. 22 ust. 4 oraz obwodów dla obywateli polskich przebywających za granicą – art. 22 ust. 5. Na mocy nowelizacji dokonanej w kwietniu 2000 r., w odniesieniu do wszystkich wymienionych kategorii obwodów wprowadzono obowiązek ich tworzenia⁵⁵².

Wśród podmiotów uprawnionych do zaskarżenia ważności wyboru Prezydenta ordynacja wymienia także podmioty zgłaszające kandydatów (art. 72 ust. 3). W pierwotnym brzmieniu ustawa przewidywała, iż prawo zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta przysługiwało organizacjom politycznym i społecznym oraz wyborcom (art. 40 ust. 1 pkt 1 i 2). Obecnie, na skutek zmiany wprowadzonej przez art. 1 pkt 37 i 38 cytowanej wielokrotnie ustawy z 28 kwietnia 2000 r., zgłoszenia dokonać może jedynie grupa 100 000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu (art. 40 ust. 1). W celu zgłoszenia kandydata na urząd Prezydenta obywatele (w liczbie co najmniej 15) zobowiązani są utworzyć komitet wyborczy, działający na zasadzie wyłączności na rzecz konkretnego kandydata. Fakt utworzenia takiego komitetu wymaga oświadczenia złożonego na piśmie przez jego założycieli, w którym musi zostać ustanowiony pełnomocnik, reprezentujący komitet na zewnątrz (art. 40a ust. 7 ordynacji wyborczej). W ramach

⁵⁵² W stosunku do zamkniętych obwodów głosowania tworzonych w szpitalach i zakładach pomocy społecznej, obowiązująca ordynacja przewiduje obowiązek ich utworzenia, jeśli w dniu głosowania przebywać w nich będzie co najmniej 50 wyborców, a gdyby liczba ta była mniejsza, wówczas obwód można utworzyć, po uzyskaniu opinii kierownika szpitala lub zakładu pomocy społecznej (art. 22 ust. 3). W odniesieniu do obwodów głosowania tworzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych ordynacja przewiduje, iż nieutworzenie takich obwodów nastąpić może jedynie w uzasadnionych przypadkach, wyłącznie na wniosek kierownika danej jednostki (art. 22 ust. 4).

ustawowego sformułowania „pełnomocnik (...) działa w imieniu i na rzecz komitetu (...)” mieści się również prawo do wniesienia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta RP.

Legitymację do wniesienia protestu wyborczego posiadają również, zgodnie z art. 72 ust. 3 *in fine*, komisje wyborcze⁵⁵³. Rozumieć należy, iż zaskarżyć wybór Głowy Państwa mogą wszystkie komisje wymienione w Rozdziale 2 ordynacji jako właściwe do przeprowadzenia wyborów, tj.: Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze (art. 9).

3.1.4. Tryb wnoszenia i rozpatrywania protestów wyborczych przeciwko wyborowi Prezydenta RP

Protest przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP wnoszony jest przez podmiot uprawniony do Sądu Najwyższego w formie pisemnej, nie później niż w ciągu trzech dni od dnia podania wyników wyborów do wiadomości publicznej przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 73 ust. 1)⁵⁵⁴.

Liczne wątpliwości zgłaszane co do określenia początku biegu wskazanego terminu, wykształcona w tym zakresie praktyka konstytucyjna oraz przyjęte przez Sąd Najwyższy zasady uznawania terminu za zachowany wymagają bliższej analizy omawianych zagadnień.

Zgodnie z treścią art. 69 ordynacji prezydenckiej, PKW podaje wynik wyborów do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia, podlegającego publikacji w Dzienniku Ustaw – należałoby więc wnieść, że termin do wniesienia protestu winien być liczony od daty wydania Dziennika Ustaw⁵⁵⁵. Praktyka stosowania ustawy o wyborze Prezydenta przyjęła jednak odmienną interpretację – potwierdzoną w orzecznictwie Sądu Najwyższego – według której bieg terminu rozpoczyna się od następnego dnia po dniu podania oficjalnych wyników

⁵⁵³ A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 17.

⁵⁵⁴ Zob. Ł. Buczkowski, *The development of the legislation on presidential elections in Poland (1989–2005)*, Visnyk Lviv Univ., Law Series 2005, Is. 41.P., Lviv 2005, s. 135. Takie sformułowanie przepisu wyklucza możliwość wnoszenia protestów zarówno po upływie wskazanego terminu, jak również przed rozpoczęciem jego biegu. Protest przedwczesny nie podlega merytorycznemu rozpoznaniu przez SN.

⁵⁵⁵ R. Mojak, *Prezydent w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 168.

wyborów do publicznej wiadomości przez PKW w środkach masowego przekazu, nie zaś od momentu wydania publikatora⁵⁵⁶. Podkreślając znaczenie takiego rozumienia postanowień wynikających z art. 73 ust. 1 należy jednocześnie wskazać, iż to nie sposób określenia początku biegu terminu do wniesienia protestu wyborczego stanowił najistotniejszy problem w praktyce wyborów prezydenckich – zagadnieniem wzbudzającym największe kontrowersje stało się stanowisko Sądu Najwyższego odnoszące się do warunków zachowania terminu. W odniesieniu do protestów przeciwko ważności wyboru Prezydenta Sąd Najwyższy przyjął bowiem, iż nie miał tu zastosowania art. 165 § 2 k.p.c., zgodnie z którym oddanie pisma procesowego w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu⁵⁵⁷. Sąd podkreślił, iż termin wynikający z art. 73 ust. 1 ma charakter szczególny i nie odnoszą się do niego ogólne zasady materialnego i procesowego prawa cywilnego⁵⁵⁸, w tym również art. 165 § 2 k.p.c.⁵⁵⁹ Stanowisko takie stało u podstaw pozostawienia przez Sąd Najwyższy bez dalszego biegu grupy protestów wniesionych w związku z wyborem L. Wałęsy na urząd Prezydenta RP⁵⁶⁰, które nie wpłynęły do Sądu

⁵⁵⁶ Por. *Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 października 1995 r.* (III SW 8/95), OSNAPiUS 1995, nr 24, poz. 304), w której SN stwierdził, iż podanie wyników wyborów do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia jest inną czynnością niż ogłoszenie tego obwieszczenia w Dzienniku Ustaw. Dlatego też dla rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta nie ma znaczenia ani data nadana Dziennikowi Ustaw, ani rzeczywista data jego wydania lub rozpowszechniania – decydujący jest tu dzień podania wyników wyborów do wiadomości publicznej przez PKW. Z użytego w art. 73 ust. 1 ustawy wyborczej sformułowania „nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyników wyborów” wynika, iż dnia ogłoszenia wyników elekcji przez PKW nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu. Zob. także S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, *op. cit.*, s. 143.

⁵⁵⁷ Z. Szonert, *op. cit.*, s. 63. Dodać należy, iż zgodnie z art. 165 § 3 k.p.c. skutki określone w § 2 odnoszą się do pisma złożonego przez żołnierza w dowództwie jednostki, przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku.

⁵⁵⁸ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, *op. cit.*, s. 301.

⁵⁵⁹ Zob. M. Urbaniak, *Sąd Najwyższy*, „Prawo i Życie” z 5 stycznia 1991 r.

⁵⁶⁰ Stanowisko Sądu Najwyższego w sprawie terminu przewidzianego w art. 73 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta stało się przedmiotem ożywionej dyskusji pod-

w ciągu 3 dni od podania wyników wyborów przez PKW do wiadomości publicznej, bez względu na to, czy zostały nadane w tym terminie zgodnie z wymogami prawa cywilnego⁵⁶¹. Zgodnie z krytycznym odzewem doktryny, pogląd Sądu Najwyższego w omawianej sprawie determinowały bezspornie względy natury politycznej, zaś przyjęta interpretacja warunków uznania terminu do wniesienia protestu wyborczego za zachowany, stała w sprzeczności zarówno z generalnymi standardami praworządności, jak również z zasadami prawa pozytywnego oraz postulatami umacniania autorytetu i niezawisłości sądownictwa⁵⁶². Sąd Najwyższy podtrzymał stanowisko wyrażone w odniesieniu do terminu określonego w art. 73 ust. 1 ordynacji prezydenckiej w cytowanej powyżej uchwale o mocy zasady prawnej z 23 października 1995 r., podkreślając, iż termin ten jest szczególnym, zawitym terminem prawa wyborczego i jako taki nie podlega regułom przyjętym w prawie cywilnym⁵⁶³.

W uzasadnieniu uchwały Sąd zajął stanowisko, iż z analizy treści przepisów ustawy o wyborze Prezydenta wynika niewątpliwie, iż zadaniem SN jest podjęcie uchwały w sprawie ważności wyboru Głowy Państwa w terminie 20 dni od dnia wyborów, po rozpatrzeniu wniesionych protestów wyborczych. Wskazany dwudziestodniowy termin należy rozumieć jako termin zawity w znaczeniu nadanym przez prawo cywilne – po jego upływie Sąd Najwyższy traci uprawnienie do

czas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej Zgromadzenia Narodowego (w dniu 21 grudnia 1990 r.), powołanej dla rozpatrzenia sprawozdania z wyborów przedłożonego przez PKW oraz wniesionych protestów wyborczych i opinii Sądu Najwyższego w tej sprawie. Szerzej na ten temat piszę w dalszej części pracy, odnoszącej się do problemów praktyki stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP.

⁵⁶¹ Zob. „Rzeczpospolita” z 20 grudnia 1990 r. (nr 296), s. 2.

⁵⁶² R. Mojak, *Prezydent w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 169.

⁵⁶³ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 110. Zob. również: *Termin złożenia protestu wyborczego*, „Rzeczpospolita” z 31 X–1 XI 1995 r. Postulat wydania przez SN uchwały o mocy zasady prawnej w odniesieniu do rozumienia terminu z art. 73 ust. 1 ordynacji prezydenckiej pojawił się już wcześniej: Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w 1991 r. do Pierwszego Prezesa SN z wnioskiem o wydanie stosownej uchwały przez skład 7 sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zob. „Rzeczpospolita” nr 61 z 13 marca 1991 r. (dodatek „Prawo i Ekonomia”, s. IV) – cyt. za: R. Mojak, *Prezydent w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 199.

wydania uchwały. Dlatego też powinnością Sądu jest zamknięcie wszystkich postępowań merytorycznych w przedmiocie prawidłowo złożonych skarg przed upływem 20 dni od dnia wyborów⁵⁶⁴. Wymogów tych nie można interpretować jako nałożenia jedynie na Sąd Najwyższy obowiązku szczególnie efektywnego działania – również w stosunku do osób wnoszących protesty konieczne jest przyjęcie

⁵⁶⁴ Jako dodatkowe utrudnienie wskazał Sąd Najwyższy fakt, iż termin do wniesienia protestu wyborczego liczony jest od dnia ogłoszenia wyników wyborów do publicznej wiadomości, natomiast termin do podjęcia uchwały w sprawie ważności wyboru Prezydenta – od dnia wyborów. Zob. *Uzasadnienie Uchwały składu Siedmiu Sędziów SN...*, s. 6. Na mocy nowelizacji ustawy o wyborze Prezydenta RP dokonanej 28 kwietnia 2000 r. w art. 76 ust. 2 wyrazy „w 20 dniu po dniu wyborów” zastąpiono wyrazami „w 30 dniu po podaniu wyników wyborów do wiadomości publicznej przez PKW”. Celem takiego rozwiązania była chęć wydłużenia terminu do rozpatrzenia przez SN zgłoszonych protestów wyborczych oraz potrzeba zrównoważenia konsekwencji zmiany w treści art. 73 ust. 1, zgodnie z którą złożenie protestu wyborczego w terminie 3 dni od podania wyników wyborów przez PKW w polskim urzędzie pocztowym stało się równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego. Podkreślić należy, iż zmiana terminu, w którym SN podejmuje uchwałę w sprawie ważności wyboru Prezydenta nastąpiła wskutek poprawki Senatu zgłoszonej do noweli uchwalonej przez Sejm. W uzasadnieniu *Uchwały Senatu z dnia 14 kwietnia 2000 r. w sprawie ustawy...*, s. 4 czytamy: „W związku z tym, iż nowelizacja przewiduje, odmiennie niż dotychczas, iż nadanie protestu w polskim urzędzie pocztowym (...) jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego, Senat postanowił przesunąć ostateczny termin podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej o ważności wyboru Prezydenta RP z 20 dnia po dniu wyborów na 30 dzień po podaniu wyniku wyborów do wiadomości publicznej (poprawka nr 16). Zdaniem Senatu umożliwi to rzetelne rozpoznanie protestów wyborczych”. Poprawka ta wzbudziła kontrowersje podczas obrad Komisji Nadzwyczajnej (por. *Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej...*, nr 2741/III kad., s. 20). Poseł K. Janik podkreślił, iż poprawka Senatu dotyczy przepisu, którego Sejm nie zmienił – w związku z tym pojawiły się wątpliwości, czy w ogóle jest dopuszczalna. Ostatecznie omawianą poprawkę poddano pod głosowanie i pomimo negatywnej rekomendacji Komisji została ona przyjęta przez Sejm 28 kwietnia 2000 r. Być może wpływ na takie rozstrzygnięcie wywarła w pewnym stopniu opinia Sekretarza PKW K. Czaplickiego, który w toku posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej podkreślił, iż senacka poprawka da Sądowi Najwyższemu więcej czasu na rozpatrzenie wniesionych skarg wyborczych, zaś jej przyjęcie i tak pozwoli SN podjąć uchwałę w sprawie ważności wyboru Prezydenta przed upływem kadencji jego poprzednika. Por. *Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej...*, nr 2741/III kad., s. 20. W kształcie ustalonym nowelą z kwietnia 2000 r. art. 76 ust. 2 obowiązuje obecnie.

niezbędnego rygoryzmu, zaś przepisy ordynacji wyborczej (w szczególności art. 73 ust. 1) należy w razie wątpliwości rozumieć w sposób ścisły, zapewniający szczególną sprawność przebiegu postępowania weryfikacyjnego. Jak podkreślił SN, „konieczność podjęcia uchwały o ważności wyboru Prezydenta, zapewniającej prawidłowość funkcjonowania organów państwa musi w tym zakresie przeważać nad względem na ułatwienie złożenia protestu (...). Inaczej mówiąc, składający protest musi dołożyć szczególnej staranności, aby zachować termin do jego wniesienia⁵⁶⁵. Na podstawie powyższych ustaleń Sąd najwyższy doszedł do wniosku, iż w przypadku terminu do wniesienia protestu przeciwko wyborowi Prezydenta nie znajdował zastosowania art. 165 § 2 k.p.c.

Sytuacja w odniesieniu do określenia warunków zachowania terminu do złożenia protestu uległa przekształceniu dopiero na mocy zmiany ordynacji wyborczej, wprowadzonej przez art. 1 pkt 69 noweli z kwietnia 2000 r.: do treści art. 73 ust. 1 dodano zdanie drugie, zgodnie z którym nadanie protestu w wyżej określonym terminie w polskim urzędzie pocztowym⁵⁶⁶ stało się równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Ordynacja formułuje szczególne warunki skutecznego złożenia protestu w odniesieniu do wyborców przebywających za granicą lub na polskim statku morskim: po pierwsze, w odniesieniu do tej kategorii skarżących, warunki przewidziane w art. 73 ust. 1 uważa się za spełnione, jeśli złożą oni protest kapitanowi statku lub właściwemu terytorialnie konsulowi, po drugie zaś do protestu musi zostać dołączone zawiadomienie o ustanowieniu zamieszkałego w kraju pełnomocnika lub pełnomocnika do doręczeń. Niedopełnienie wyżej wymienionego zastrzeżenia skutkuje pozostawieniem skargi bez dalszego biegu (art. 73 ust. 2 *in fine*)⁵⁶⁷.

Każdy złożony protest – niezależnie od podmiotu, który go wnosi – zawierać musi określenie zarzutów przeciwko ważności wyboru

⁵⁶⁵ *Ibidem*, s. 7.

⁵⁶⁶ Obecnie w „polskiej placówce pocztowej operatora publicznego”. Zmiana dokonana *Ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe* (Dz. U. 2003, nr 130, poz. 1188).

⁵⁶⁷ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, *op. cit.*, s. 143.

Prezydenta, zaś skarżący zobowiązany jest przedstawić lub wskazać dowody na ich potwierdzenie. Oznacza to, że w piśmie skierowanym do SN muszą zostać określone nie tylko okoliczności i zdarzenia mające znaczenie prawne dla oceny ważności wyborów, lecz także – pod rygorem pozostawienia protestu bez dalszego biegu – fakty potwierdzające ich zasadność⁵⁶⁸.

Podkreślić należy, iż w czasie obowiązywania ustawy o wyborze Prezydenta istotnym przekształceniom uległ charakter czynności podejmowanych przez Sąd Najwyższy po wpłynięciu protestu. Ordynacja w pierwotnym brzmieniu przewidywała (art. 74 ust. 1), iż Sąd pozostawiał protest bez dalszego biegu w dwóch przypadkach: a) w razie przekroczenia trzydniowego terminu wynikającego z art. 73 ust. 1 oraz b) jeśli skarga została złożona przez osobę nieuprawnioną. Dodatkowo, art. 74 ust. 2 ustawy wyborczej stanowił, iż w przypadku stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, że wniesiony protest dotknięty był brakami dotyczącymi określenia zarzutów lub wskazania dowodów na ich poparcie, skarżącemu obligatoryjnie wyznaczano dodatkowy termin (3 dni) na ich usunięcie⁵⁶⁹. W razie nieuzupełnienia protestu we wskazanym terminie, Sąd Najwyższy – co budzi wątpliwości zarówno z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jak również celowości przyjętego rozwiązania – **mógł** pozostawić protest bez dalszego biegu⁵⁷⁰. Fakultatywne, a nie obligatoryjne pozostawienie skargi bez dalszego biegu w przypadku nieuzupełnienia braków protestu, stawiało pod znakiem zapytania sens wyznaczania dodatkowego terminu, skoro

⁵⁶⁸ A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 18.

⁵⁶⁹ Rezygnacja z wyznaczenia skarżącemu dodatkowego terminu na uzupełnienie braków protestu na gruncie obecnie obowiązującej ordynacji prezydenckiej motywowana jest chęcią uniknięcia nieuzasadnionego przedłużania postępowania weryfikacyjnego, zwłaszcza przy uwzględnieniu krótkiego, 30-dniowego terminu na wydanie uchwały stwierdzającej ważność (lub nieważność) wyboru Prezydenta RP. Stąd też zasadne wydaje się przekształcenie dotychczasowej treści art. 74 ust. 2: celem ustawodawcy była tu chęć zdyscyplinowania wyborców i wymuszenia na nich składania poprawnie sporządzonych protestów w wymaganym przez ustawę terminie. Por. A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 20.

⁵⁷⁰ Z. Szonert, *op. cit.*, s. 63.

ustawa nie przewidywała kategorycznie ujemnych następstw biernego zachowania skarżącego w czasie jego biegu⁵⁷¹.

Obecnie, po znowelizowaniu ordynacji prezydenckiej ustawą z 28 kwietnia 2000 r., art. 74 ust. 1 ustawy wyborczej przewiduje, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną w myśl art. 72 ust. 2 i 3 (tj. wyborcę lub osoby działające w imieniu podmiotów zgłaszających kandydatów na urząd Prezydenta, jak również w imieniu komisji wyborczych) oraz skargę, która nie czyni zadość warunkom określonym w art. 73 (obejmującym: formę pisemną, trzydniowy termin na złożenie protestu, wymogi szczególne odnoszące się do wyborcy przebywającego za granicą lub na polskim statku morskim, a także określenie zarzutów, na których skarga jest oparta oraz wskazanie dowodów na ich poparcie)⁵⁷². Ponadto ordynacja wskazuje wyraźnie (art. 74 ust. 1 zd. drugie), że przywrócenie terminu do wniesienia protestu jest niedopuszczalne.

W ustępie drugim art. 74 ustawy o wyborze Prezydenta zawężony został zakres przedmiotowy skargi wyborczej (o czy była już mowa powyżej w pkt 2.2) poprzez umieszczenie w treści przepisu zastrzeżenia, iż Sąd Najwyższy pozostawi bez biegu protest wniesiony w sprawie, w której ordynacja przewiduje możliwość złożenia skargi lub odwołania do sądu lub PKW przed dniem głosowania.

⁵⁷¹ Rozwiązanie przewidujące wyznaczenie przez SN skarżącemu dodatkowego terminu dla uzupełnienia braków protestu usunięto z ordynacji prezydenckiej na mocy noweli z 28 kwietnia 2000 r.

⁵⁷² Pozostawienie protestu bez dalszego biegu oznacza, że nie podlega on merytorycznemu rozpoznaniu i nie stanowi podstawy końcowej oceny ważności wyboru Prezydenta – stąd tak istotne jest właściwe sporządzenie i wniesienie skargi. Dodatkowo, jak słusznie podkreśla się w doktrynie, protest wyborczy, jako kwalifikowane pismo procesowe, musi odpowiadać warunkom formalnym, przewidzianym przez k.p.c., ze względu na brak w tym zakresie szczegółowej regulacji ustawowej (art. 75 ust. 1 ordynacji) – protest powinien być adresowany do SN i nie może zostać złożony w innym sądzie, musi zawierać oznaczenie osoby składającej, tj. jej imię, nazwisko oraz adres, zaś w razie ustanowienia pełnomocnika, do pisma zawierającego protest dołącza się dokument umocowania (pełnomocnictwo); wnoszący protest powinien w nim wskazać okoliczności faktyczne oraz w miarę możliwości podstawę i wywody prawne. Skargę należy również opatrzyć własnoręcznym podpisem. Zob. A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 17.

W obrębie art. 74 nie uległo zmianie jedynie postanowienie nakładające na Sąd Najwyższy obowiązek zawiadomienia Prokuratora Generalnego, jeśli podstawę protestu stanowi zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom (w pierwotnej wersji ustawy art. 74 ust. 4, obecnie ust. 3).

W odniesieniu do tego ustawowego warunku warto sformułować kilka uwag wyjaśniających. Zawiadomienie Prokuratora Generalnego o wpłynięciu do Sądu Najwyższego protestu, w którym zarzucono popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom ma na celu spowodowanie wszczęcia postępowania karnego, w toku którego zostanie ustalone, czy przestępstwo zostało rzeczywiście popełnione. Pomimo użycia w treści art. 74 ust. 3 pojęcia „przestępstwo przeciwko wyborom”, które rozumieć należy jako czyn mieszczący się w obrębie Rozdziału XXXI k.k. z 1997 r., dopuszczalne wydaje się założenie, iż obowiązek zawiadomienia Prokuratora Generalnego występuje również w razie podejrzenia popełnienia przestępstwa określonego w Rozdziale 12a ordynacji prezydenckiej, pomimo że przestępstwo takie nie może stanowić podstawy skutecznie wniesionego protestu⁵⁷³. Postępowanie karne, wszczęte w sprawie przestępstwa wyborczego toczy się zawsze, niezależnie od czynności Sądu Najwyższego podejmowanych w ramach procedury weryfikacyjnej, mającej na celu stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta RP. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na istotny problem, jaki może pojawić się w związku z rozpatrywaniem protestów wyborczych, mających za podstawę zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom: podjęcie decyzji w sprawie ważności wyboru przez Sąd Najwyższy w razie wpłynięcia takiej skargi może nastąpić dopiero po stwierdzeniu w postępowaniu karnym, czy do przestępstwa doszło, czy też nie. Jeśli zostanie ustalone, że przestępstwo przeciwko wyborom rzeczywiście miało miejsce, dopiero wtedy SN może dokonać oceny relacji zachodzących pomiędzy czynem zabronionym, a ostatecznym wynikiem wyboru na urząd Prezydenta – innymi słowy: wypowiedzieć się, czy owo przestępstwo miało wpływ na wynik wyboru. Ponieważ ordynacja prezydencka przewiduje, że uchwała w sprawie ważności wyboru Głowy Państwa

⁵⁷³ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, op. cit., s. 145.

musi zostać wydana nie później niż w 30 dniu po ogłoszeniu wyników wyborów (art. 76 ust. 2), wątpliwe wydaje się prawomocne zakończenie postępowanie karnego w terminie umożliwiającym SN rozpoznanie protestu formułującego zarzuty popełnienia przestępstwa wyborczego⁵⁷⁴.

Odnosząc się do trybu rozpatrzenia protestów wniesionych zgodnie z wymaganiami ustawy należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 75 ust. 1 złożone skargi podlegają rozpoznaniu przez składy trzech sędziów Sądu Najwyższego, w postępowaniu nieprocesowym, przy odpowiednim zastosowaniu kodeksu postępowania cywilnego⁵⁷⁵. Postępowanie kończy wydanie postanowienia zawierającego opinię w sprawie protestu, w którym skład orzekający Sądu Najwyższego dokonuje oceny zasadności zarzutów stanowiących podstawę wniesionej skargi, zaś w razie uznania ich za umotywowane wyraża również stanowisko odnośnie wpływu, jaki stwierdzone naruszenie przepisów ustawy lub przestępstwo przeciwko wyborom wywarło na ostateczny wynik elekcji.

W tym miejscu konieczne jest wskazanie, że w swej pierwotnej wersji ustawa o wyborze Prezydenta w treści art. 75 ust. 3 przewidywała, iż sformułowaną w sprawie protestu wyborczego opinię Sąd Najwyższy przedkładał – wraz z aktami sprawy – Marszałkowi Sejmu. Rozwiązanie takie wynikało z obowiązującego wówczas systemu stwierdzania ważności wyboru Głowy Państwa przez Zgromadzenie Narodowe⁵⁷⁶ i zostało usunięte z przepisów ordynacji na mocy nowelizacji z 30 czerwca 1995 r. wprowadzającej jurysdykcyjny model weryfikacji wyboru Prezydenta (szerszej na ten temat zob. poniżej).

Uczestnikami postępowania toczącego się przed Sądem Najwyższym w sprawie wniesionego protestu są z mocy prawa: skarżący, właściwa komisja wyborcza, Prokurator Generalny oraz przedstawiciel Państwowej Komisji Wyborczej (art. 75 ust. 2) – regulacja ta nie uległa zmianom w trakcie dotychczasowego obowiązywania ordynacji prezydenckiej.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, s. 146 oraz Z. Szonert, *Sądowa kontrola...*, *op. cit.*, s. 58.

⁵⁷⁵ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 167.

⁵⁷⁶ Z. Szonert, *op. cit.*, s. 63.

3.1.5. Zasady wydawania oraz charakter prawny uchwały w sprawie ważności wyboru Głowy Państwa

Najistotniejsze przekształcenia w obrębie Rozdziału 10 ustawy z 27 września 1990 r., regulującego zasady stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP, dotyczyły zagadnień związanych z określeniem organu weryfikującego prawomocność wyboru Głowy Państwa oraz trybem wydania uchwały w sprawie ważności wyboru.

Jak już wskazano wyżej, po wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego powszechnych wyborów prezydenckich na mocy nowelizacji Konstytucji RP z 27 września 1990 r., organem właściwym do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta ustanowiono Zgromadzenie Narodowe. Postanowienie to, wynikające z treści art. 32b ust. 1 pkt 1 Ustawy Zasadniczej, znalazło odzwierciedlenie w art. 76 ust. 1 ordynacji wyborczej, zgodnie z którym Zgromadzenie Narodowe rozstrzygało o ważności wyboru Prezydenta po rozpoznaniu sprawozdania z wyborów przedkładanego przez Państwową Komisję Wyborczą⁵⁷⁷ oraz po rozpatrzeniu zarzutów zawartych we wniesionych protestach wyborczych i opinii w tej sprawie wyrażonej przez Sąd Najwyższy. Taka konstrukcja art. 76 ust. 1 przesądzała, iż Zgromadzenie Narodowe nie było w żaden sposób związane opinią Sądu Najwyższego wyrażoną w sprawie wniesionych protestów – w gestii Zgromadzenia leżało dokonanie ostatecznej oceny zasadności podniesionych w skargach wyborczych zarzutów oraz uznanie ich ewentualnego wpływu na wynik wyboru, uzasadniającego unieważnienie przeprowadzonej elekcji⁵⁷⁸. Warto w tym miejscu zauważyć, że w przepisach ordynacji wyborczej odnoszących się do zasad stwierdzania prawomocności wyboru Prezydenta pominięto wysuniętą w toku prac par-

⁵⁷⁷ Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązana była do przedłożenia Zgromadzeniu sprawozdania z wyborów prezydenckich postanowieniem art. 71 ustawy o wyborze Prezydenta (w pierwotnym brzmieniu, do czasu jego znowelizowania ustawą z 30 czerwca 1995 r.).

⁵⁷⁸ Z brzmienia art. 76 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta w pierwotnym kształcie wynikało, iż ZN powinno rozpoznać zarzuty, na których oparte zostały wniesione protesty wyborcze, nie ograniczając się wyłącznie do analizy opinii przedstawionej przez Sąd Najwyższy. W praktyce, Zgromadzenie powołało specjalną komisję, której zadaniem było rozpatrzenie sprawozdania PKW oraz sprawozdania SN o protestach wyborczych. Zob. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 110.

lamentarnych propozycję uzależnienia ważności wyboru Głowy Państwa od spełnienia wymogu określonej frekwencji (udziału w wyborach co najmniej połowy uprawnionych do głosowania)⁵⁷⁹. Proponowane rozwiązanie opierało się na założeniu, iż celem powszechnych wyborów prezydenckich jest legitymizacja władzy Głowy Państwa przez społeczeństwo – im większa liczba głosujących opowiada się za kandydatem, tym większa jest wiarygodność tak wybranego Prezydenta jako reprezentanta Narodu⁵⁸⁰. Nie sposób również pominąć wpływu doświadczeń ustrojowych okresu PRL (w tym braku legitymacji władz) na kształtujące się po przełomie dokonanym w roku 1989 koncepcje udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o charakterze politycznym: w opinii publicznej dominowało przekonanie o konieczności sprawowania władzy i uczestniczenia w życiu politycznym państwa przez możliwe szerokie kręgi społeczeństwa. W odniesieniu do wyboru Prezydenta stanowisko to wyrażało się w tym, aby obsadzenie najwyższego urzędu w państwie uzależnione było od tych spośród uprawnionych do głosowania, którzy wzięli udział w wyborach⁵⁸¹. Omawiana propozycja upadła ostatecznie w toku prac legislacyjnych nad ustawą⁵⁸².

⁵⁷⁹ *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu RP...*, łamy 58–59 oraz 69–70 (wypowiedź posła J. Oleksego).

⁵⁸⁰ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń...*, *op. cit.*, s. 166.

⁵⁸¹ *Ibidem*, s. 166. Przeciwnikiem uzależniania ważności wyboru Prezydenta od spełnienia warunku odpowiedniej frekwencji jest J. Ciapała. Autor ten twierdzi, iż zwolennicy takiej koncepcji błędnie zakładają, że istota demokracji jest masowe uczestnictwo w wyborach, a społeczeństwo powinno jak najliczniej uczestniczyć w życiu politycznym państwa, gdy tymczasem prawidłowe rozumienie istoty wolności i praw politycznych nakazuje przyjąć, iż są one przeznaczone dla zainteresowanych udziałem w procedurach demokratycznych. Por. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 115–116. Warto wspomnieć, że propozycja uzależnienia ważności wyboru Prezydenta od określonej frekwencji pojawiła się jeszcze w 1994 r. w projekcie autorstwa Unii Pracy przewidującym, iż wybór Głowy Państwa w II turze głosowania byłby ważny jedynie w razie wzięcia w nim udziału przez co najmniej 30% uprawnionych – w przeciwnym wypadku wybór Prezydenta przechodziłby na Zgromadzenie Narodowe. Zob. „Gazeta Wyborcza” z 11 października 1994 r.

⁵⁸² Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 104. Wniosek mniejszości został odrzucony przy 141 głosach „za”, 174 przeciwnych i 15 wstrzymujących się.

Podobnie nie zyskał akceptacji izby zgłoszony przez W. Pawlaka postulat, aby stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta uzależnić od przedłożenia sprawozdania z rozliczenia finansowego kampanii wyborczej⁵⁸³.

Szczegółowe unormowanie trybu, w jakim Zgromadzenie Narodowe dokonywało oceny ważności wyboru Prezydenta RP, odnaleźć można w postanowieniach regulaminowych⁵⁸⁴.

Zgodnie z § 1 Regulaminu ZN z 1990 r., Zgromadzenie Narodowe zwołane w celu stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta oraz przyjęcia przysięgi Prezydenta obradowało wyłącznie nad tymi punktami porządku dziennego, a posiedzenie miało charakter jawny. Dla ważności uchwał Zgromadzenia Narodowego konieczna była obecność co najmniej połowy ogólnej liczby jego członków – w razie stwierdzenia braku *quorum* pełniący funkcję Przewodniczącego ZN Marszałek Sejmu zobowiązany był odroczyć posiedzenie (§ 2).

Dla szczegółowego rozpatrzenia sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z przeprowadzonych wyborów oraz sprawozdania Sądu Najwyższego o protestach wyborczych, a także w celu przedłożenia odpowiednich projektów uchwał, Zgromadzenie Narodowe powoływało Komisję, składającą się z 21 członków: 14 posłów i 7 senatorów⁵⁸⁵. Na czas trwania prac Komisji, Marszałek Sejmu zarządzał przerwę w obradach Zgromadzenia Narodowego. Po wznowieniu obrad, Zgromadzenie rozpatrywało sporządzone przez Komisję spra-

⁵⁸³ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 68 i 72. Krytycznie na ten temat wypowiadał się w toku debaty poseł W. Pańko, *ibidem*, łamy 73–74. Ostatecznie wniosek dotyczący art. 76, w którym proponowano dodanie ust. 3 w brzmieniu: „Dla stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta konieczne jest przedłożenie sprawozdań, o których mowa w art. 88 ust. 2 i 3” odrzucono stosunkiem głosów: 29 „za”, 232 „przeciw” i 76 wstrzymujących się (*ibidem*, łam 106). W doktrynie podkreślano, że przyjęcie tej koncepcji skutkowałoby podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie ważności wyboru Prezydenta dopiero w 2–3 miesiące po dniu wyborów. Zob. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 111.

⁵⁸⁴ Zob. *Regulamin posiedzenia Zgromadzenia Narodowego z dnia 21 grudnia 1990 r. dla stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta oraz przyjęcia przysięgi Prezydenta* (niepubl.).

⁵⁸⁵ Skład Komisji ZN proponował Marszałek Sejmu (§ 4 ust. 1 Regulaminu ZN z 29 listopada 1990 r.).

wozdanie; następnie głosowany był projekt uchwały w sprawie wniesionych protestów wyborczych oraz ważności wyboru Prezydenta RP⁵⁸⁶.

W toku dokonywania weryfikacji wyboru Prezydenta w 1990 r., przedmiotem zainteresowania Komisji stały się decyzje podjęte przez PKW w sprawach: rejestracji kandydatów na urząd Prezydenta, ustalenia wyników głosowania oraz ustalenia wyniku wyboru (szerzej na ten temat piszę w części pracy odnoszącej się do praktyki wyborów prezydenckich w RP), a także sprawozdanie SN dotyczące sposobu rozpoznawania protestów wniesionych przeciwko ważności wyboru Prezydenta oraz wysłuchanie ustnych wyjaśnień przedstawiciela Sądu w sprawie wniesionych skarg. Opierając się na dokumentach przedstawionych przez PKW i SN, Komisja przedłożyła Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie, zawierające projekt uchwały w sprawie stwierdzenia ważności wyboru L. Wałęsy na urząd Prezydenta RP. W praktyce nie doszło więc do rozpatrzenia konkretnych zarzutów stanowiących podstawy protestów na forum Zgromadzenia – za miarodajną uznano opinię wyrażoną przez Sąd Najwyższy, co uzasadnić można względami natury praktycznej oraz faktem, iż w stosunku do sprawozdań SN i PKW nie zostały zgłoszone w trakcie obrad Zgromadzenia Narodowego żadne zastrzeżenia⁵⁸⁷.

Należy podkreślić, że § 4 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, określający tryb podjęcia uchwały w sprawie ważności wyboru Prezydenta nie przewidywał skutków ewentualnego stwierdzenia nieważności przeprowadzonej elekcji – czynił to art. 76 ust. 2 ordynacji wyborczej z 27 września 1990 r., zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia nieważności wyboru Głowy Państwa, Zgromadzenie

⁵⁸⁶ Uchwałę podejmowano zwykłą większością głosów, natomiast głosowanie odbywało się przez podniesienie ręki (§ 4 ust. 4 Regulaminu). W odniesieniu do wyborów prezydenckich z 1990 r., do których znalazł zastosowanie omawiany Regulamin ZN należy podkreślić, iż podczas posiedzenia Zgromadzenia, którego przedmiotem było stwierdzenie ważności wyboru L. Wałęsy, nie została przeprowadzona żadna dyskusja w sprawie rozpatrzonych przez Komisję sprawozdań SN i PKW, co stanowiło wyraz akceptacji ZN dla ustaleń przyjętych w tych dokumentach. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego RP w dniach 21 i 22 grudnia 1990 r.*, łamy 6–12.

⁵⁸⁷ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 111.

Narodowe rozstrzygało jednocześnie „co do zakresu unieważnienia wyborów oraz przeprowadzenia ponownego głosowania”.

Z części posiedzenia ZN dotyczącej weryfikacji wyboru Prezydenta należało sporządzić protokół, stosownie do dyspozycji § 5 Regulaminu. Po odczytaniu protokołu (przez Marszałka Sejmu lub wyznaczonego przez niego sekretarza) każdy z członków Zgromadzenia uprawniony był do wniesienia sprostowania, poddawanego pod głosowanie bez przeprowadzania dyskusji. Przyjęcie protokołu skutkowało koniecznością zarządzenia przerwy w obradach, w czasie której Marszałek Sejmu zawiadamiał Prezydenta o „stwierdzeniu ważności wyborów” (§ 6 Regulaminu) – w odniesieniu do tego przepisu regulaminowego nasuwają się dwa spostrzeżenia: po pierwsze, również i tu nie przewidziano możliwości wydania uchwały unieważniającej wybór Prezydenta; po drugie zaś, uwagę zwraca przeoczenie natury technicznej: § 6 Regulaminu ZN stanowi o ważności **wyborów**, a nie **wyboru** Prezydenta, co wydaje się rozwiązaniem właściwym, wzięwszy pod uwagę brzmienie art. 32b ust. 1 pkt 1 Konstytucji, tytuł Rozdziału 10 ordynacji wyborczej i treść jej art. 72 ust. 1 oraz odnośne postanowienia Regulaminu ZN – we wszystkich wymienionych przypadkach jest mowa o wyborze Prezydenta, a nie o ważności wyborów prezydenckich, których – jak wiemy – zaskarżyć nie można.

Druga część posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, następująca po wznowieniu obrad przez Marszałka Sejmu, poświęcona była odebraniu przysięgi od nowo wybranego Prezydenta, według roty określonej w art. 33c ust. 1 Konstytucji RP. Z przebiegu przyjęcia przysięgi sporządzany był protokół, po którego odczytaniu i przyjęciu Przewodniczący rozwiązywał Zgromadzenie (§ 7 i 8 Regulaminu).

Przedstawione powyżej zasady stwierdzania ważności wyboru Głowy Państwa uległy zasadniczym przeobrażeniom na mocy *Ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁸⁸, która organem odpowiedzialnym za dokonanie weryfikacji wyboru Prezydenta ustanowiła Sąd Najwyższy. Wskazać przy tym należy, że zarówno w toku prac legislacyjnych nad kształtem ustawy nowelizującej ordynację prezydencką, jak również

⁵⁸⁸ Dz. U. 1995, nr 95, poz. 472.

w poglądach przedstawicieli doktryny przekazanie uprawnień weryfikacyjnych Sądowi Najwyższemu nie wzbudziło większych wątpliwości⁵⁸⁹ – zwrócić jednak trzeba uwagę, iż pojawiały się także propozy-

⁵⁸⁹ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 czerwca 1995 r.* Podczas posiedzenia miało miejsce I czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP. Przedstawiciel wnioskodawców, poseł A. Bentkowski, przedstawiając uzasadnienie projektu ustawy stwierdził, że jej celem jest usunięcie nieścisłości zachodzących pomiędzy przepisami Małej Konstytucji z 1992 r. a postanowieniami ordynacji prezydenckiej. W odniesieniu do procedury stwierdzania ważności wyboru Prezydenta, podkreślono brak w przepisach Małej Konstytucji wskazania organu dokonującego weryfikacji ważności wyboru Głowy Państwa. Jak podkreślił poseł A. Bentkowski: „chodzi o to, że przy obecnych zapisach mógłby zrodzić się zarzut, że nie wiadomo, kto ma stwierdzić ważność wyboru prezydenta w Polsce. Problem polega na tym, że art. 76 ustawy o wyborze prezydenta mówi o tym, iż de facto ważność wyboru prezydenta stwierdza Zgromadzenie Narodowe, natomiast w ‘małej konstytucji’ nie jest zapisane takie uprawnienie Zgromadzenia Narodowego. Konstytucja stwierdza, że Zgromadzenie Narodowe może podejmować czynności tylko w przypadkach określonych przez MK, czyli przez ustawę konstytucyjną. Skoro Zgromadzenie nie ma takiego uprawnienia, to mógłby być podniesiony zarzut, że ważność wyboru prezydenta nie może być stwierdzona, no i byłaby sytuacja patowa. Aby tego uniknąć, proponujemy wprowadzenie identycznych zasad jak przy wyborach do Sejmu i Senatu, kiedy ważność stwierdza Sąd Najwyższy”. Również w treści oświadczeń wygłaszanych w imieniu klubów i kół w związku z przedstawionym projektem zmian ordynacji prezydenckiej, podkreślano konieczność wprowadzenia czytelnych zasad stwierdzania ważności wyboru Prezydenta (zob. w szczególności wypowiedzi posłów: W. Majewskiego (SLD), który przedstawił celne uwagi nt. ewentualnej niekonstytucyjności uprawnienia ZN do weryfikacji wyboru Prezydenta oraz J. Michalika (PSL), wskazującego, iż przyznanie kompetencji do stwierdzania ważności wyboru Głowy Państwa Sądowi Najwyższemu z jednej strony usunie rozbieżność występującą pomiędzy ustawą o wyborze Prezydenta z MK, po drugie zaś ujednotoci w tym zakresie ordynację prezydencką z ustawami wyborczymi do Sejmu i Senatu. Jedynie poseł S. Rogowski (UP) początkowo wyraził pogląd o możliwości zmiany przepisów MK poprzez wprowadzenie do niej normy uprawniającej ZN do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta (ostatecznie z tej propozycji się wycofał, uznając za rozsądniejsze rozwiązanie przyjęcie sądowej kontroli ważności wyboru Głowy Państwa). Również w toku II czytania omawianego projektu ustawy, konsekwentnie podkreślano zasadność wprowadzenia proponowanych zmian w odniesieniu do systemu ustalania ważności wyboru Prezydenta. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 czerwca 1995 r.* (zwłaszcza wypowiedzi posłów: R. Grodzickiego, J. Michalika i H. Dyrdy wyraża-

cje przyznania kompetencji do stwierdzania ważności wyboru Prezydenta Trybunałowi Konstytucyjnemu⁵⁹⁰. Z poddanych analizie materiałów dokumentujących przebieg procesu legislacyjnego związanego z uchwaleniem ustawy z 30 czerwca 1995 r. o zmianie ordynacji prezydenckiej, za szczególnie istotne uznać należy ustalenia podjęte w toku prac Komisji Ustawodawczej, do której trafił projekt. W trakcie prac Komisji podkreślano, że wprowadzenie nowego, jurysdykcyjnego systemu stwierdzania ważności wyboru Prezydenta nie może nastąpić wyłącznie poprzez zmianę wyrazów „Zgromadzenie Narodowe” na „Sąd Najwyższy” w treści ordynacji⁵⁹¹. Zwrócono uwagę na konieczność ustalenia podstawowych zasad sprawowania kontroli prawomocności wyboru Głowy Państwa przez Sąd Najwyższy, w tym określenie składu, w jakim Sąd Najwyższy podejmuje przedmiotową uchwałę, podstaw, na których powinno opierać się orzeczenie, terminu podjęcia uchwały oraz konsekwencji stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta.

jących aprobatę dla kierunku projektowanych przekształceń w obrębie ordynacji prezydenckiej, przy jednoczesnym wskazaniu potrzeby określenia zasad stwierdzania ważności wyboru Prezydenta przez SN oraz konsekwencji ewentualnego uznania wyboru za nieważny).

⁵⁹⁰ Por. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 113. Autor ten wyraził pogląd, że za takim rozwiązaniem przemawiają racje o charakterze ustrojowym – problematyka wyborcza mieści się bowiem bardziej w obrębie prawa konstytucyjnego, niż w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa stwierdzania ważności wyborów (nie tylko prezydenckich), przyczyniłoby się również do wzrostu autorytetu tego organu i wzmocnienia jego pozycji w systemie ustrojowym. Aprobując na temat przyznania TK uprawnienia do stwierdzania ważności wyborów odnosi się również B. Dziemidok-Olszewska, *op. cit.*, s. 158. Por. także Z. Witkowski, *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z Sympozjum, Lublin 16 XII 1995 r.* (red. J. Krukowski), Lublin 1996, s. 58. Odmiennie J. Majewski, B. Naleziński, *op.cit.*, s.6 i n. Autorzy ci twierdzą, iż powierzenie Trybunałowi Konstytucyjnemu weryfikacji ważności wyborów – głównie ze względu na charakter tego organu i kształt unormowań proceduralnych byłoby mniej korzystne niż wyposażenie w to uprawnienie Sądu Najwyższego.

⁵⁹¹ Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej z dnia 27 czerwca 1995 r.*, nr 1695/II kad., s. 11.

Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko eksperta Komisji, prof. Zdzisława Jarosza, wyrażone podczas posiedzenia w dniu 27 czerwca 1995 r. Odnosząc się do zagadnień związanych z trybem ustalenia prawomocności wyboru Prezydenta, prof. Z. Jarosz stwierdził: „(...) Druga kwestia dotyczy stwierdzania ważności wyborów. Proponuję przeniesienie tej funkcji na Sąd Najwyższy. Myślę, że propozycja ta nie powinna budzić sporów (...). Dla tego celu nie można zwoływać Zgromadzenia Narodowego. Z tego powodu ważność wyborów musi stwierdzić sąd, Trybunał Konstytucyjny lub jakiś inny organ.

Ponieważ Sąd Najwyższy orzeka o ważności wyborów parlamentarnych i ma już w tej sprawie pewną praktykę, uważam, że to właśnie on powinien stwierdzać ważność wyborów prezydenckich (...). Myślę, że Trybunał Konstytucyjny nie ma właściwych instrumentów proceduralnych, dzięki którym mógłby sprostać takiemu zadaniu⁵⁹². Profesor Z. Jarosz wyraził dodatkowo pogląd o konieczności stworzenia przepisów proceduralnych umożliwiających Sądowi Najwyższemu zgodną z prawem realizację nowo przyznanej funkcji⁵⁹³. Ekspert określił również w przedstawionej przez siebie wersji art. 76 ust. 2 ordynacji prezydenckiej rygorystyczny 20-dniowy termin do stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta przez Sąd Najwyższy, liczony od dnia wyborów oraz przedstawił propozycję utworzenia nowego art. 76a, znajdującego zastosowanie w wypadku stwierdzenia nieważności wyboru Głowy Państwa⁵⁹⁴.

⁵⁹² Stanowisko eksperta Komisji Ustawodawczej poddała krytyce SSN M. Ty-szel w zdaniu odrębnym do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. w sprawie ważności wyboru Prezydenta RP. Szerzej na ten temat zob. w dalszej części pracy.

⁵⁹³ Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej...*, nr 1695/II kad., s. 3.

⁵⁹⁴ Z. Jarosz podkreślił przy tym konieczność wyeliminowania rozwiązania wynikającego z art. 76 ust. 2 ordynacji, zgodnie z którym możliwe było uznanie przez Zgromadzenie Narodowe częściowej nieważności wyborów prezydenckich. Ekspert Komisji postanowienie takie uznał za niedopuszczalne twierdząc: „W przypadku wyborów prezydenckich nie może być (stwierdzona – przyp. Ł. B.) ich nieważność częściowa. Ten przepis (art. 76 ust. 2) mechanicznie został przeniesiony do ordynacji prezydenckiej (...). To kuriozum należałoby zlikwidować (...). Prezydent jest ważnie wybrany albo nie. Z tego powodu moja propozycja obejmuje utworzenie nowego art. 76a”.

Omawiane propozycje zmian w ustawie o wyborze Prezydenta RP, oparte na koncepcji powierzenia orzekania o prawomocności wyboru najwyższego przedstawiciela Państwa Sądowi Najwyższemu, uzyskały znaczące poparcie w dalszym toku procesu ustawodawczego i znalazły odzwierciedlenie w ostatecznym kształcie nowelizacji z 30 czerwca 1995 r.⁵⁹⁵

U podstaw wprowadzonych do ustawy o wyborze Prezydenta zmian legło przekonanie, że weryfikacja ważności wyboru Głowy Państwa przez Zgromadzenie Narodowe, organ w skład którego wchodzi Sejm i Senat, nigdy nie będzie wolna od akcentów natury politycznej, które nie powinny towarzyszyć procesowi stwierdzenia prawomocności elekcji. Rozstrzygnięcie w sprawie ważności wyborów (wszystkich, nie tylko prezydenckich) oprzeć należy wyłącznie na rzetelnych ustaleniach faktycznych, odnoszących się do prawidłowości przebiegu postępowania wyborczego z prawnego, nie zaś z politycznego punktu widzenia. Podkreślano, iż posiedzenie ZN w sprawie stwierdzenia ważności wyboru Głowy Państwa mogłoby się stać miejscem manifestacji politycznej członków Zgromadzenia, niechętnych osobie nowo wybranego Prezydenta. Ponadto, podjęcie uchwały niewielką przewagą głosów, pomimo pozytywnych opinii SN i PKW, stanowiłoby politycznie motywowane zakwestionowanie woli suwerena⁵⁹⁶. Dodatkowym argumentem za przekazaniem kompetencji do stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Sądowi Najwyższemu, wpływającym z zasady trójpodziału władz, było przekonanie o konieczności pozbawienia wpływu organu wywodzącego się z władzy ustawodawczej na możliwość objęcia urzędu przez najwyższego przedstawiciela państwa, usytuowanego w obrębie egzekutywy. Wszystkie te racje przesądziły o kierunku dokonanej zmiany.

Ustanowienie Sądu Najwyższego ciałem odpowiedzialnym za stwierdzenie prawomocności wyboru Głowy Państwa należy ocenić pozytywnie: sąd jako organ, którego immanentną cechą organizacji i funkcjonowania jest zasada niezawisłości wraz z towarzyszącymi jej

⁵⁹⁵ W głosowaniu nad ostatecznym kształtem noweli, uzyskała ona poparcie 313 posłów, przy 20 głosach wstrzymujących się. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 czerwca 1995 r.*

⁵⁹⁶ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 112.

gwarancjami (w tym apolityczności sędziów oraz trwałości i stabilności ich funkcji) daje gwarancję podjęcia obiektywnego, opartego na przesłankach prawnych a nie politycznych, rozstrzygnięcia w tak trudnej i istotnej sprawie jak ważność wyboru Prezydenta⁵⁹⁷.

Zgodnie z art. 76 ust. 1 ordynacji prezydenckiej, Sąd Najwyższy podejmuje uchwałę w sprawie ważności wyboru Prezydenta w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych⁵⁹⁸, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpatrzeniu wniesionych protestów wyborczych. Należy zauważyć, że podobnie jak to miało miejsce w uprzednio obowiązującym stanie prawnym, również obecnie organ stwierdzający ważność wyboru Prezydenta (Sąd Najwyższy w składzie całej Izby) nie jest związany postanowieniami w sprawach protestów wyborczych wydanymi przez składy trzech sędziów SN – Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych dokonuje własnej oceny zasadności podniesionych w skargach zarzutów oraz ich wpływu na ostateczny wynik wyborów⁵⁹⁹.

⁵⁹⁷ J. Majewski, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 6. Por. również tych samych Autorów, *Wybór ważny, wątpliwości pozostały*, „Rzeczpospolita” nr 22 (4276) z 26 I 1996 r.

⁵⁹⁸ W pierwotnym brzmieniu art. 76 ust. 1 występowała nazwa „Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”. Zmiana wprowadzona art. 23 cyt. już *Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

⁵⁹⁹ Jak zauważa S. Gebethner, nie ulega wątpliwości, że opinie wyrażone przez składy 3 sędziów SN w sprawach wniesionych protestów nie mają wiążącego charakteru dla całościowej oceny ważności wyboru Prezydenta – ta bowiem należy do SN w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – jednakże, w uzasadnionych przypadkach, konsekwencją postanowienia wydanego przez skład trzyosobowy Sądu, może być unieważnienie wyników głosowania w określonym obwodzie, w wyniku czego PKW dokonuje odpowiedniej korekty poczynionych ustaleń. Jednak jak podkreśla Autor, gdyby w wyniku unieważnienia głosowania w jednym lub kilku obwodach zmianie uległ ostateczny wynik wyboru, wymusiłoby to podjęcie przez Sąd Najwyższy w składzie całej Izby uchwały stwierdzającej nieważność wyboru Prezydenta. Zob. S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, *op. cit.*, s. 146 i n.

Początkowo Sąd Najwyższy zobowiązany był wydać przedmiotową uchwałę najpóźniej 20 dnia od dnia wyborów – obecnie, zgodnie z brzmieniem art. 76 ust. 2 ustalonym w drodze nowelizacji z 28 kwietnia 2000 r., rozstrzygnięcie co do ważności wyboru Prezydenta zapada „nie później niż w 30 dniu po podaniu wyników wyborów do wiadomości publicznej przez Państwową Komisję Wyborczą”. Termin ten ma charakter zawity – oznacza to, że Sąd Najwyższy traci uprawnienie do wydania uchwały zawierającej ocenę ważności wyboru Prezydenta po upływie 30 dni od dnia podania wyników wyborów przez PKW do publicznej wiadomości⁶⁰⁰. Jak się wydaje, konsekwencją niepodjęcia przez SN uchwały w sprawie ważności wyboru Głowy Państwa w terminie wynikającym z art. 76 ust. 2 ordynacji wyborczej byłaby konieczność przeprowadzenia powtórnych wyborów na zasadach określonych w ustawie⁶⁰¹.

W posiedzeniu Sądu Najwyższego mającym na celu weryfikację ważności wyboru Prezydenta uczestniczą Prokurator Generalny oraz Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, a podjęta uchwała przedkładana jest niezwłocznie Marszałkowi Sejmu oraz przesyłana Państwowej Komisji Wyborczej⁶⁰².

Konsekwencje wydania przez SN uchwały stwierdzającej nieważność wyboru Głowy Państwa określa art. 76a, dodany do Rozdziału 10 ordynacji ustawą z czerwca 1995 r., zgodnie z którym przeprowadzane są wówczas nowe wybory, na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o wyborze Prezydenta. Podkreślenia wymaga, iż w razie uznania nieważności wyboru Prezydenta, nie ulega przedłużeniu kadencja dotychczasowej Głowy Państwa – zgodnie z art. 131 ust. 2

⁶⁰⁰ W przytoczonej już uchwale 7 sędziów SN z 25 X 1995 r. stwierdzono, iż w odniesieniu do terminu wynikającego z art. 76 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP należy odpowiednio zastosować wykładnię Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w uchwale z 16 czerwca 1993 (W 4/93), w którym TK wyraził stanowisko, iż określony w art. 128 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. termin 90 dni ma charakter zawity i po jego upływie nie jest możliwe wydanie uchwały w sprawie ważności wyborów do Sejmu.

⁶⁰¹ A. Józefowicz, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 20.

⁶⁰² Uchwała w sprawie ważności wyboru Prezydenta podlega publikacji w Dzienniku Ustaw (art. 76 ust. 3 *in fine* ordynacji wyborczej).

pkt 3 Konstytucji RP do czasu wyboru nowego Prezydenta zastępstwo sprawuje Marszałek Sejmu⁶⁰³.

W doktrynie prawa konstytucyjnego występuje pogląd, że konstrukcja art. 76 a ust. 1 ordynacji wyborczej nie przesądza kategorycznie o tym, iż w każdym przypadku stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta wystąpi konieczność przeprowadzenia wyborów od początku. Możliwość interpretacji art. 76a ust. 1 w kierunku dopuszczenia częściowego powtórzenia postępowania wyborczego argumentuje się m.in. względami racjonalnymi, wskazując, że nie byłoby np. zasadne ponawianie całej procedury wyborczej w razie unieważnienia wyboru Prezydenta na skutek uchybień ujawnionych w drugiej turze wyborów (ponownym głosowaniu). Wskazuje się również na fakt, iż art. 76a ust. 1 stanowiąc o „nowych wyborach” nie określa ich zakresu⁶⁰⁴. Zgodnie z prezentowanym stanowiskiem, pomimo braku w ustawie o wyborze Prezydenta przepisu przewidującego rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy o zakresie unieważnienia⁶⁰⁵ i wskazanie czynności, od której należy ponowić postępowanie wyborcze – nie należy wykluczać możliwości podjęcia przez Sąd takiej decyzji. Przyznaję, że nie podzielam tego poglądu – w mojej opinii rozstrzygające znaczenie należy w tym względzie przypisać art. 129 ust. 3. Konstytucji RP, zgodnie z którym: „w razie stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadza się nowe wybory na zasadach przewidzianych w art. 128 ust. 2 dla przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej”⁶⁰⁶. Ponadto uważam, iż gdyby było intencją ustawodawcy wprowadzenie możliwości częściowego

⁶⁰³ E. Popławska, *hasło „ważność wyboru Prezydenta RP”*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, *op. cit.*, s. 619–620.

⁶⁰⁴ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, s. 148.

⁶⁰⁵ Należy zaznaczyć, że podobny przepis funkcjonował na gruncie ustawy o wyborze Prezydenta RP przed jej nowelizacją, dokonaną w 1995 r. Art. 76 ust. 2, jak już wskazano powyżej, przewidywał, iż Zgromadzenie Narodowe w razie stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta rozstrzygało jednocześnie co do zakresu unieważnienia oraz przeprowadzenia ponownego głosowania.

⁶⁰⁶ Zgodnie z art. 128 ust. 2 wybory Prezydenta RP w wypadku opróżnienia urzędu zarządza Marszałek Sejmu, nie później niż w 14 dniu po opróżnieniu, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia.

ponowienia postępowania wyborczego w przypadku unieważnienia wyboru Prezydenta, znalazłoby to wyraźne odzwierciedlenie w przepisach ustawy wyborczej – tak, jak ma to miejsce w ordynacji parlamentarnej.

W razie podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały unieważniającej wybór Głowy Państwa, postanowienie Marszałka Sejmu o nowych wyborach podawane jest do publicznej wiadomości i ogłaszane w Dzienniku Ustaw w terminie 5 dni od ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego uznającej wybór Prezydenta za nieważny⁶⁰⁷.

⁶⁰⁷ Termin przewidziany z art. 76a ust. 2 ordynacji prezydenckiej budzi wątpliwości jako zbyt krótki. W nauce prawa konstytucyjnego pojawiają się w związku z tym pytania co do zasad przedstawiania wykazów podpisów poparcia koniecznych dla rejestracji komitetu wyborczego oraz samego kandydata na urząd Prezydenta w razie konieczności ponowienia wyborów. O tym, czy wykazy te musiałyby być sporządzone od nowa, na nowych arkuszach z oznaczoną datą powtórnych wyborów zdecydować powinien Sąd Najwyższy w uchwale unieważniającej wybór. Zob. S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta...*, *op. cit.*, s. 150.