

Piotr Tuleja

Uniwersytet Jagielloński

Ważność wyborów a ich sądowa kontrola

1. Konstytucyjne podstawy wyborów

Problematyka prawa wyborczego stanowi centralny punkt zainteresowań naukowych prof. Krzysztofa Skotnickiego. Analizując funkcje prawa wyborczego, K. Skotnicki wskazywał na wielość czynników, od których zależy sposób ich realizacji¹. Bezsporne jest, że konstytucyjne zasady prawa wyborczego oraz przeprowadzone w oparciu o nie wybory mają istotne znaczenie dla realizacji zasady zwierzchnictwa Narodu, sprawowania władzy publicznej przez organy pochodzące z wyborów oraz kreowane przez nie inne organy państwa. W państwie demokratycznym warunkiem koniecznym przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, prezydenckich czy lokalnych jest respektowanie zasady wyborów wolnych i zasady wyborów rzetelnych. Zasady te nie są wyrażone wprost w Konstytucji RP, jednak w oparciu o rozumowania inferencyjne należy przyjąć ich obowiązywanie. Podstawę obowiązywania obu zasad stanowi wyrażona w art. 2 zasada demokratycznego państwa prawa, zasada pluralizmu politycznego z art. 11, czynne i bierne prawo wyborcze wyrażone w art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 i ust. 2, art. 127 ust. 3 oraz zasady prawa wyborczego z art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji. Wymogi przeprowadzania wyborów wolnych sformułowane są również w innych przepisach Konstytucji, przede wszystkim w przepisach wyrażających podstawowe prawa polityczne: wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania. Wskazane przepisy Konstytucji powinny być interpretowane w zgodzie z wiążącymi Polskę

275

¹ K. Skotnicki, *Wpływ wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 11.

aktami prawa międzynarodowego formułującymi zasadę wyborów wolnych, w tym w zgodzie z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Wybory, które nie są wolne, nie są wyborami, a państwa, które nie gwarantują wyborów wolnych, nie są państwami demokratycznymi². Koniecznym elementem wyborów wolnych są gwarancje podstawowych zasad prawa wyborczego³. Efektywność tych gwarancji i realizacje zasad prawa wyborczego można ocenić, odwołując się do zasady wyborów rzetelnych. Wybory rzetelne gwarantują, że proces wyborczy będzie poddany politycznie neutralnym regulacjom. W aspekcie negatywnym oznacza to zakaz tworzenia regulacji i stosowania praktyk ułatwiających zachowanie władzy przez aktualną większość rządzącą i działających na niekorzyść innych ugrupowań. W aspekcie pozytywnym zasada wyborów rzetelnych wymaga stworzenia rozbudowanych instytucji chroniących przed powyższymi nadużyciami⁴.

276

Istotnym elementem wyborów wolnych i rzetelnych są standardy kontroli ich przeprowadzania oraz weryfikacji ich wyników. Systemy prawne państw demokratycznych przewidują różną strukturę organów kontrolujących przebieg wyborów⁵. W oparciu o dostępne rozwiązania można wskazać trzy zasadnicze modele stwierdzania prawidłowości wyborów⁶. Polska Konstytucja lakonicznie reguluje kwestię kontroli przeprowadzania wyborów oraz stwierdzanie ich ważności. Nie dokonuje ona konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej ani podległych jej organów wyborczych. Nie określa też relacji zachodzących między administracją wyborczą a administracją rządową i samorządową. Utrwalone na płaszczyźnie ustawowej rozwiązania łączące niezależność organów przeprowadzających wybory z władzą sądowniczą zostały niedawno zmienione⁷. Z Konstytucji *implicite* wynika jednak sądowa ochrona wyborów. Źródłem tej ochrony są konstytucyjne prawa wyborcze obywateli. Ponadto Konstytucja przewiduje w art. 101 ust. 1 stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz w art. 129 ust. 1 ważności wyboru prezydenta

² K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu*, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016), cz. 1, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 99.

³ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 63.

⁴ L. Garlicki, *Europejski standard rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 149.

⁵ J. Mazur, *Kontrola podmiotów zarządzających wyborami*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 6, s. 95 i n.

⁶ M. Mistygacz, *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, „Studia Politologiczne” 2012, t. 22, s. 140.

⁷ Krytycznie o tych zmianach por. A. Rakowska-Trela, *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Wybory-prezydenckie-2020_kontekst-prawny.pdf (dostęp: 28.12.2021).

przez Sąd Najwyższy. Warunki stwierdzania ważności wyborów określa ustawa. W myśl art. 101 ust. 2 Konstytucji wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu, a w myśl art. 129 ust. 2 Konstytucji prawo do protestu przeciwko ważności wyboru prezydenta. W obu przypadkach zasady wnoszenia i rozpatrywania protestów określa ustawa.

We wszystkich modelach kontroli prawidłowości przeprowadzania wyborów konieczne jest rozstrzygnięcie dwóch kwestii. Po pierwsze należy ustalić, na ile polityczny proces wyborczy powinien podlegać jurysdykcji określającej prawnie wiążące obowiązki podmiotów uczestniczących w wyborach oraz obowiązki organów państwa przeprowadzających wybory. Po drugie, w jakim trybie i w jakim zakresie rozstrzyganie sporów związanych z wyborami oraz ocena legalności działania administracji wyborczej mogą podlegać weryfikacji sądowej. Polska Konstytucja rozstrzyga obie kwestie w ograniczonym zakresie. Istotne rozstrzygnięcia dotyczące sądowej kontroli wyborów oraz sposobu stwierdzania ich ważności formułowane są dopiero na płaszczyźnie ustawowej.

Na płaszczyźnie ustawowej występuje zasada sądowej ochrony wyborów w sensie ścisłym oraz instytucja protestów wyborczych i orzekanie przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów stanowiąca sądową ochronę *sensu largo*. W wielu fazach postępowania wyborczego, począwszy od rejestracji wyborców, mamy do czynienia z ochroną sądową w sensie ścisłym. Zakres tej ochrony i związane z nim problemy wymagałyby odrębnego mówienia⁸. W tym miejscu chciałbym skupić się na sądowej ochronie w znaczeniu szerszym, którą powinien zapewniać Sąd Najwyższy rozpatrujący protesty wyborcze i orzekający o ważności wyborów.

Stwierdzanie ważności wyborów przez Sąd Najwyższy mieści się w szeroko rozumianej sądowej ochronie wyborów. Zakres tej ochrony jest jednak sporny ze względu na wątpliwości co do charakteru protestu jako środka prawnego, ustalenia normatywnej treści pojęcia ważność wyborów z art. 101 ust. 1 i art. 129 ust. 1 Konstytucji oraz charakteru postępowania i orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy. Przyjmuje się, że stwierdzenie ważności wyborów przez Sąd Najwyższy nie mieści się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości z art. 175 ust. 1 i stanowi inną czynność określoną w Konstytucji w rozumieniu art. 183 ust. 2 Konstytucji. Orzekanie o ważności wyborów nie stanowi więc wykonywania nadzoru judykacyjnego. W konsekwencji do uchwał o ważności wyborów oraz postępowań, które je poprzedzają, nie można stosować rygorów, które przewidziane

⁸ M. Grzybowski, *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 345 i n.

są w przypadku orzeczeń wymierzających sprawiedliwość⁹. Uznanie, że mamy do czynienia z inną czynnością określoną w Konstytucji, nie ułatwia odpowiedzi na pytanie, na czym polega stwierdzenie ważności wyborów i jaki powinien być zakres ich prawnej weryfikacji. *Prima facie* udzieleniu odpowiedzi powinna służyć charakterystyka protestu wyborczego. Przyjmując, że protest wyborczy stanowi środek gwarantujący rzetelność wyborów, należy uznać, że nie może on ograniczać się wyłącznie do kontroli samego głosowania. Wybory to proces złożony z szeregu czynności, nieograniczający się do aktu głosowania i ustalania wyniku wyborów¹⁰. Takie rozumienie wyborów na gruncie Konstytucji zbieżne jest również z ważnością wyborów, o których mowa w art. 82 § 5 i art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego. Powstaje jednak pytanie: jaki powinien być zakres przedmiotowy protestów oraz które elementy procesu wyborczego powinien badać SN, stwierdzając ważności wyborów?

2. Doktrynalna charakterystyka ważności wyborów

278 W doktrynie przyjmuje się, że protest nie jest środkiem prawnym wnoszonym przeciwko innym uczestnikom procedury wyborczej w celu rozstrzygnięcia sporów między nimi, lecz jest wnoszony w interesie ogólnym. Dlatego też rozpatrywanie protestów nie musi odbywać się z zachowaniem wszelkich gwarancji właściwych dla prawa do sądu. Rozpatrywanie protestów nie jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji¹¹. Taka charakterystyka protestów ułatwia uzasadnienie ograniczonego katalogu przesłanek stwierdzania ważności wyborów, specyficznego trybu rozpatrywania protestów oraz opiniodawczego charakteru orzeczeń SN o ich zasadności. Powyższa charakterystyka pozwala też powiązać orzekanie o ważności wyborów tylko z takimi naruszeniami prawa wyborczego, które mają wpływ na ich wynik. Nie usuwa ona jednak dwóch istotnych konstytucyjnych wątpliwości. Pierwsza dotyczy zbyt wąskiego zakresu spraw, których może dotyczyć protest wyborczy. Poza zakresem pozostaje m.in. naruszenie przepisów odnoszących się do kampanii wyborczych, np. podanie do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych sondaży w okresie ciszy wyborczej czy narusze-

⁹ W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, z. 7–8, s. 12.

¹⁰ K. Eckhardt, *Kodeks wyborczy w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane problemy*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3, s. 27.

¹¹ W. Sanetra, *Ważność...*, s. 17.

nie przepisów karnych dotyczących agitacji wyborczej, przekazywania i pozyskiwania środków finansowych¹². Druga wątpliwość związana jest z brakiem ustawowych kryteriów pozwalających ustalić, jakiego rodzaju naruszenia prawa mające wpływ na wynik wyborów uzasadniają stwierdzenie ich nieważności. Wątpliwości dotyczą braku podstaw wyważania interesu publicznego polegającego na przestrzeganiu prawa wyborczego i interesu indywidualnego polegającego na efektywnym korzystaniu z praw wyborczych¹³. Wąski zakres przedmiotowy protestów połączony jest z przerzuceniem ciężaru dowodu na wnoszącego protest. Wyborca wnoszący protest dysponuje ograniczonymi możliwościami udowodnienia stawianych w nim zarzutów. W szczególności, gdy zarzuty te mają charakter generalny¹⁴. Restrykcyjność w dopuszczaniu i uznawaniu protestów wynika też z zawężającej sądowej wykładni przepisów określających ich podstawy¹⁵. Powstaje w związku z tym pytanie: czy protest wyborczy stanowi skuteczny środek prawny ochrony konstytucyjnych praw¹⁶? Czy polskie prawo stwarza podstawy dla odpowiedniego postępowania umożliwiającego niezwłoczne rozpoznanie sprawy i wydanie wiążącego rozstrzygnięcia gwarantującego ochronę praw wyborczych?

3. Modyfikacja sądowej ochrony wyborów i sposobu stwierdzania ich ważności

Protest wyborczy wnoszony może być nie tylko w celu ochrony praw wyborcy, ale również w interesie publicznym. Zakres przedmiotowy protestu wyborczego wpływa na zakres przedmiotowy kontroli ważności wyborów. Powstaje jednak pytanie: czy powinien go w pełni determinować? W obowiązującym stanie prawnym przesłanki protestów wyborczych ograniczają kontrolę Sądu Najwyższego w odniesieniu do wielu naruszeń

¹² M. Mistygacz, *Protesty...*, s. 145 i cytowane tam orzeczenia.

¹³ A. Wróbel, *Niektóre problemy rozstrzygania o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Iudices Electionis Custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 199.

¹⁴ D. Łukowiak, *Prawo do sądu w polskim prawie wyborczym*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, cz. 2, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 93.

¹⁵ A. Hyżorek, *Dopuszczalność protestu wyborczego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. M. Zubik, J. Podkowik, Warszawa 2021, s. 316.

¹⁶ Szerzej o wymogach skutecznego środka prawnego por. K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 75.

prawa wyborczego. Ścisłe powiązanie oceny ważności wyborów z protestami wyborczymi rodzi niebezpieczeństwo pozostawienia poza zakresem orzekania przez Sąd Najwyższy istotnych naruszeń prawa. Staje się to szczególnie niebezpieczne, gdy w praktyce mamy do czynienia z brakiem reakcji na istotne naruszenia prawa wyborczego ze strony organów mających gwarantować rzetelność wyborów¹⁷. Dlatego należy przyjąć, że protesty wyborcze nie powinny w pełni wyznaczać przedmiotu postępowania przed SN w sprawie ważności wyborów. Przedmiot ten może być szerszy.

Perspektywa konstytucyjna charakteryzowania protestów oraz ważności wyborów nie powinna ograniczać się do stwierdzenia, że orzekanie o zasadności protestu wyborczego nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, lecz inną czynnością, o której mowa w art. 183 ust. 2 Konstytucji, że protest nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a Sąd Najwyższy orzekając o protestach, nie wykonuje nadzoru judykacyjnego. W konsekwencji, że procedura stwierdzania ważności wyborów może być dowolnie kształtowana przez ustawę. Protest wyborczy powinien być środkiem ochrony praw wyborczych wskazanych w art. 62 Konstytucji oraz konstytucyjnych zasad wyborczych o przedmiotowym charakterze. Sformułowane w nim zarzuty, o ile dotyczą naruszenia praw wyborcy, stanowią sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona praw konstytucyjnych jest bowiem sprawą w rozumieniu tego przepisu¹⁸. Przedmiotem protestu mogą być również zarzuty sformułowane w interesie publicznych, gdy chodzi o przedmiotowe naruszenia prawa wyborczego. Rozpatrywanie tego rodzaju protestów nie mieści się w pojęciu sprawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji, poszerza jednak znacznie zakres sądowej ochrony wyborów. Ograniczenie przesłanek protestu wyborczego dotyczącego wyłącznie zasad przedmiotowych jest możliwe, ale powinno być uzasadnione konstytucyjnymi względami. Po pierwsze w odniesieniu do części zarzutów niezwiązanych z sytuacją skarżącego trudno byłoby mu wykazać przedmiotowe naruszenie prawa wyborczego. Po drugie szeroki zakres tego rodzaju protestów mógłby powodować ich nadużywanie i utrudniać sprawne przeprowadzenie wyborów. Należy więc poszukiwać jakiegoś kryterium, w oparciu o które można byłoby ustalić rodzaje przedmiotowych naruszeń prawa wyborczego polegających na kontroli Sądu Najwyższego.

Modyfikacja sposobu wnoszenia i rozpatrywania protestów oraz stwierdzania ważności wyborów powinna opierać się na kilku założe-

¹⁷ A. Rakowska-Trela, *Wybory prezydenckie 2020*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 9, s. 61.

¹⁸ Zarzut naruszenia praw konstytucyjnych co do zasady mieści się w pojęciu sprawy z art. 45 ust. 1, które to pojęcie należy rozumieć szeroko, por. A. Wróbel, *Prawo do sądu – tezy referatu*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce, materiały konferencyjne, Warszawa 1999, s. 207 i n.

niach, dzięki którym postępowanie przed Sądem Najwyższym i jego orzeczenia w większym stopniu będą gwarantować ochronę prawa wyborczego w zgodzie z zasadą rzetelności wyborów. Po pierwsze należałoby rozróżnić i ustawowo dopuścić co najmniej dwa rodzaje protestów. Pierwszy, który byłby wnoszony w celu ochrony konstytucyjnych praw wyborcy, i drugi, który miałby chronić interes publiczny polegający na przeprowadzeniu wyborów zgodnie z prawem. Po drugie rozpatrywanie protestów przez Sąd Najwyższy powinno mieć na celu stwierdzenie, czy uzasadniony jest zarzut naruszenia prawa wyborczego, oraz ustalenie wagi tego naruszenia. Rozpatrywanie protestów nie powinno być związane z ustalaniem przesłanki wpływu tego naruszenia na wynik wyborów. Jeśli jednak przesłanka taka byłaby brana pod uwagę, to nie powinna decydować o dopuszczalności i zasadności protestu. Wskazanie rodzaju i wagi naruszenia prawa oraz uzasadnienie tego naruszenia niejako pośrednio rzutowałoby na uznanie, czy protest skierowany jest przeciwko wyborom konkretnej osoby, wyborom w okręgu, czy wyborom w skali całego kraju. Dopiero na etapie postępowania w sprawie podjęcia uchwały o ważności wyborów Sąd Najwyższy ustalałby wpływ stwierdzonych wcześniej naruszeń na wynik wyborów. Tak ujęte podstawy ważności wyborów wymagałyby nowych rozwiązań proceduralnych. Po pierwsze chodzi o rozwiązania dotyczące wszczynania postępowania, po drugie o wyraźne wyodrębnienie dwóch faz postępowania Sądu Najwyższego ze względu na odmiennosć kryteriów kontroli.

Przed wszystkim modyfikacji wymaga sposób wnoszenia i rozpatrywania protestów wyborczych oraz ustalanie ich znaczenia dla stwierdzania ważności wyborów. Zasady ważności wyborów wyrażone w art. 100 ust. 3, art. 101 ust. 1 i art. 129 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji mają charakter instrumentalny względem zasady pluralizmu politycznego z art. 11 oraz praw wyborczych z art. 62 Konstytucji. Konstytucyjnie istotne jest, by zagwarantowana była efektywna kontrola wyborów, czyli taka, która chroni wskazane wyżej prawa wyborcze i konstytucyjne przedmiotowe zasady prawa wyborczego. Interes poszczególnych wyborców i interes publiczny przestrzegania prawa wyborczego nie są interesami przeciwnymi. Ich gwarantowanie wymaga wyodrębnienia co najmniej trzech płaszczyzn sądowej ochrony.

Pierwsza płaszczyzna ochrony składa się z sądowych środków przewidzianych przez Kodeks wyborczy w trakcie procedury wyborczej. Co do zasady katalog tych środków jest ukształtowany w Kodeksie wyborczym prawidłowo. Analizy wymagają pewne kwestie szczegółowe oraz niejednolita praktyka sądowego stosowania prawa¹⁹.

¹⁹ J. Sadowski, *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2011, nr 10, s. 133 i n.

Druga płaszczyzna ochrony powinna dotyczyć konstytucyjnych protestów wnoszonych po głosowaniu i ogłoszeniu wyników wyborów. Na tym etapie należałoby wprowadzić dwa rodzaj protestów. Pierwszy powinien być oparty na zarzucie naruszenia praw wnoszącego go wyborcy. Protest powinien przybrać formę indywidualnej skargi wyborczej. Z prawami wyborcy skorelowane są obowiązki organów władzy publicznej oraz obowiązki innych osób biorących udział w wyborach. Podstawy protestu wyborczego nie powinny ograniczać się do przestępstw przeciwko wyborom oraz poważnych naruszeń prawa związanych tylko z głosowaniem lub ustalaniem wyników wyborów. Powinny one obejmować również inne naruszenia prawa wyborczego. Dopuszczalność i zasadność protestu indywidualnego powinna być ściśle powiązana z koniecznością uprawdopodobnienia, że naruszenia prawa wyborczego spowodowało naruszenie konstytucyjnych praw wyborcy. Warunkiem dopuszczalności protestu byłoby również wskazanie, że nie dotyczy on sprawy, która mogła być przedmiotem jednego ze środków sądowej ochrony przewidzianych na wcześniejszych etapach procedury wyborczej. Naruszenie praw wyborcy składającego protest powinno zostać potwierdzone postanowieniem Sądu Najwyższego. Postanowienie takie powinno mieć charakter wiążący co do kwestii naruszenia prawa.

282

Trzecia płaszczyzna ochrony prawa wyborczego powinna polegać na rozpatrywaniu protestów wyborczych przybierających formę skargi *actio popularis*. Podstawą takiego protestu powinien być zarzut naruszenia przedmiotowych zasad prawa wyborczego. W szczególności mógłby on dotyczyć zasady powszechności, równości, bezpośredniości, wolności i rzetelności wyborów. W uzasadnieniu takiego protestu należałoby uprawdopodobnić rażące naruszenia prawa wyborczego – Konstytucji, umów międzynarodowych, przepisów Kodeksu wyborczego lub przepisów innych aktów normatywnych, które stanowią konkretyzację wskazanych wyżej konstytucyjnych zasad. Prawo do złożenia protestu powinno przysługiwać wyborcom, innym podmiotom biorącym udział w wyborach, w szczególności komitetom wyborczym oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich. W odniesieniu do wyborców, a być może również do komitetów wyborczych, protesty mające charakter skargi *actio popularis* powinny podlegać przedsądowi. Kryterium dopuszczalności skargi powinno być wystąpienie rażącego naruszenia prawa wyborczego. Również w tym przypadku orzeczenie Sądu Najwyższego uwzględniające protest i uznające rażące naruszenie prawa powinno mieć charakter wiążący. Uznanie protestu nie powinno być uzależnione od stwierdzenia, że naruszenie prawa miało wpływ na wynik wyborów.

Trzy płaszczyzny sądowej ochrony wyborów powinny stanowić podstawę do stwierdzania ważności wyborów. Na podstawie orzeczeń sądów

stwierdzających naruszenia prawa w trakcie przeprowadzania wyborów, orzeczeń Sądu Najwyższego uwzględniających protesty o charakterze skargi indywidualnych oraz protesty o charakterze *actio popularis* Sąd Najwyższy w pełnym składzie powinien prowadzić postępowanie w celu stwierdzenia ważności wyborów. Dopiero po sformułowaniu całościowej oceny dotyczącej naruszeń prawa wyborczego SN powinien ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenia te miały wpływ na wynik wyborów i w konsekwencji czy powinny skutkować stwierdzeniem nieważności określonych faz wyborczego i koniecznością ich powtórzenia.

Proponowane rozwiązanie wymagałoby doprecyzowania na gruncie poszczególnych instytucji praw wyborczego. *Prima facie* ma ono dwie zalety, których nie mają obecnie obowiązujące przepisy. Po pierwsze formułuje szerszy zakres przedmiotowy kontroli wyborów. W konsekwencji pozwala na bardziej efektywną kontrolę istotnych naruszeń prawa wyborczego mających wpływ na wynik wyborów, lecz niezwiązanych z samym głosowaniem lub ustaleniem wyników wyborów. Po drugie rozwiązanie to pozwala uniknąć sytuacji, w której SN rozpatruje poszczególne protesty wyborcze, ocenia jednostkowe naruszenie prawa wyborczego, uznaje, że jednostkowo nie wpływają one na wynik wyborów. W konsekwencji nie jest w stanie sformułować oceny końcowej opartej na wszystkich istotnych naruszeniach prawa wyborczego.

Proponowane rozwiązanie wymagałoby też uzupełnienia o określone rozwiązania proceduralne. Najistotniejsza do rozwiązania jest kwestia rozkładu ciężaru dowodu oraz określenia skutków stwierdzonych naruszeń prawa. Przerzucenie rozkładu ciężaru dowodu na wnoszącego protest i uznania, że rolą Sądu Najwyższego jest wyłącznie ocena podnoszonych w proteście zarzutów, znacznie utrudnia ocenę zgodności z prawem przeprowadzonych już wyborów. Wybory prezydenckie z 2020 r. wskazują, że taki sposób rozpatrywania protestów i stwierdzania na ich podstawie ważności wyborów przez Sąd Najwyższy prowadzi do sytuacji, w której następują poważne naruszenia prawa wyborczego, które nie są brane pod uwagę ani przez PKW, ani przez SN. Wynika to po części z wadliwej praktyki ich działania²⁰. Po części jest jednak spowodowane wadliwą konstrukcją stwierdzania ważności wyborów.

Zachowaniu zasady skargowości przed Sądem Najwyższym i równoczesnemu zagwarantowaniu wszechstronnej oceny zgodności czynności wyborczych z prawem może służyć wprowadzenie dwóch rozwiązań znanych z postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Postępowanie w sprawie stwierdzenia ważności wyborów wykazuje podobieństwa z postępowaniem w sprawie stwierdzenia hierarchicznej kontroli norm

²⁰ A. Rakowska-Trela, *Wybory...*, s. 64.

(zgodność z prawem) oraz orzekania o zgodności z prawem działania partii politycznych. Dlatego też procedura przed Sądem Najwyższym powinna być oparta na obowiązku zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wyjaśnienia sprawy. W przypadku rozpatrywania protestów o charakterze *actio popularis* oraz podejmowania uchwały w sprawie ważności wyborów należałoby wprowadzić możliwość wydania postanowienia SN zlecającego Prokuratorowi Generalnemu prowadzenia dochodzenia.

Proponowane rozwiązania mieszczą się w konstytucyjnie określonej ustawodawcy swobodzie kształtowania sądowej ochrony wyborów. Pozwalają na ukształtowanie instytucji ważności wyborów w sposób adekwatny do zasady ich rzetelności wymagającej, by proces wyborczy oparty był na politycznie neutralnych regulacjach i politycznie neutralnych aktach stosowania prawa.