

## Zbigniew Kmiecik: Uchwała PKW to przykład wyjątkowej nieudolności

Nietrudno było przewidzieć, że uchwała PKW w przyjętym kształcie pogłębi chaos prawny i utrudni rozwiązanie sporu co do legitymacji orzeczniczej tzw. neosędziów - pisze prof. Zbigniew Kmiecik z Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia NSA w stanie spoczynku.

Publikacja: 01.01.2025 19:08



Rysunek 1: Siedziba Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie (Foto: PAP/Mateusz Marek)

Zbigniew Kmiecik

Treść uchwały nr 421/2024 Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z 30 grudnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego PiS z wyborów do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej jest jednym z najbardziej spektakularnych przykładów nieudolności w rozwiązywaniu problemów wymagających dogłębnej znajomości prawa i mechanizmów jego funkcjonowania, zmysłu praktycznego oraz odrobiny inwencji w wypełnianiu zadań publicznych.

### PKW w sprawie pieniędzy dla PiS. Gdzie się podziały elementarne reguły logiki?

O ile nie można dziwić się postawie tej części Komisji, która od początku swojej działalności konsekwentnie wspierała interesy rządzącego poprzednio ugrupowania, o tyle stanowisko autorów zrealizowanego pomysłu i osób, których wstrzymujące głosy przesądziły o rezultacie przeprowadzonego przed tym organem postępowania – nominatów Platformy Obywatelskiej, jest dość zaskakujące, by nie powiedzieć zagadkowe.

Tym ostatnim nazbyt łatwo przyszło zmienić zdanie w kwestii, w której PKW wypowiedziała się w uchwale nr 316/2024 z 29 sierpnia 2024 r. odrzucającej sprawozdanie Komitetu Wyborczego PiS. Za jedyną okoliczność, która stwarzałaby podstawę do tego można by uznać postanowienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2024 r. (sygn. akt I NSW 55/24), jednak kłopot w tym, że samej uchwale Komisji nadano niejako warunkowy charakter, zamieszczając w jej pkt 2 następujące stwierdzenie: „uchwała została podjęta wyłącznie w wyniku uwzględnienia skargi przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego i jest immanentnie i bezpośrednio powiązana z orzeczeniem, które musi pochodzić od organu będącego sądem w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Kodeksu wyborczego”.

Uzupełniono je uwagą, że PKW „nie przesądza przy tym, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest sądem w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie przesądza o skuteczności orzeczenia”.

Jak pogodzić te zastrzeżenia z początkową częścią pkt 1 uchwały, z której wynika, że służy ona wykonaniu wspomnianego postanowienia Sądu Najwyższego (bez wskazania w tym przypadku, że wydano je w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych)? Brak pewności co do statusu

orzekającego podmiotu nie był – jak można wnosić z komentowanej uchwały – przeszkodą do tego, aby PKW poczuła się związana jego postanowieniem.

Aby nie uchybić elementarnym regułom logiki należałoby przyjąć, że jedynym sposobem rozstrzygnięcia rysującego się dylematu (przyjęcia za formalnie wiążący fakt uwzględnienia skargi Komitetu Wyborczego PiS przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, przy jednoczesnym wyeksponowaniu niewiedzy, czy zapadłe w tej materii postanowienie jest prawnie skuteczne, tj. czy zostało ono wydane przez gremium będące sądem) jest przypisanie mu nieznanego współczesnym procedurom administracyjnym i sądowym, szczególnej kwalifikacji: aktu warunkowego.

## **Czy w sprawie sprawozdania PiS wydano nieznanymi procedurom akt warunkowy?**

Byłby to zatem, jeśli trzymać się tej linii rozumowania, akt, którego moc prawna uzależniona jest od zdarzenia przyszłego i niepewnego – wyniku oceny legalności wyczerpanej przez Komitet Wyborczy PiS procedury odwoławczej.

Taka ocena może nie być w ogóle przeprowadzona, nie bardzo zresztą wiadomo, kto i w jakim trybie byłby legitymowany do jej dokonania (parlament lub jedna z jego izb, działający na mocy specjalnego upoważnienia i dysponujący wszelkimi atrybutami politycznej niezależności sąd konstytucyjny, sądy administracyjne, inny organ?). Nasuwa się w związku z tym retoryczne w istocie pytanie: czy niepewność co do prawa (stanu prawnego) pozwala na efektywną realizację funkcji jurysdykcyjnych z wiążącym dla adresata skutkiem i nie wywołuje obawy jego podważenia w przyszłości.

Jak traktować obarczoną tak zasadniczą wadą materialną uchwałą PKW? Czy ze względu na swoją ułomność prawną (wewnętrzną sprzeczność, stawiającą pod znakiem zapytania walor i sens podjętego działania oraz niejasne okoliczności, w jakich do tego doszło) jest ona aktem istniejącym, a więc takim, który wszedł do obrotu prawnego ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami?

## **Członkom PKW zabrakło wyobraźni**

Pomysłodawcom rozwiązania i osobom, które w głosowaniu nad uchwałą oddały głosy „za” i „wstrzymujące się”, chyba zabrakło poczucia odpowiedzialności, a niezależnie od tego – wyobraźni, a być może także praktycznej wiedzy prawniczej.

Nietrudno było przewidzieć, że w przyjętym kształcie, uchwała PKW pogłębi chaos prawny i utrudni znalezienie drogi wyjścia z trwającego od dłuższego czasu prawnego impasu – sporu co do legitymacji orzeczniczej osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z udziałem neo-KRS.

Nie sposób również oprzeć się wrażeniu, że pod wpływem presji towarzyszącej wypełnianiu bieżących obowiązków orzeczniczych (w tym argumentacji odnoszącej się do wszczęcia kroków zmierzających do zakwestionowania przez Komitet Wyborczy PiS bezprawności odroczenia rozpatrzenia sprawy przez Komisję w trybie uregulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego o bezczynności), przy założonej niedookreśloności podjętego aktu, świadomie pozostawiono znaczny margines swobody w realizacji zadania spoczywającego na ministrze finansów.

Czy nie można w takim razie mówić o stworzeniu – metodą faktów dokonanych – zamierzonego, niejako wtórnego luzu decyzyjnego, a tym samym próbie przerzucenia ciężaru odpowiedzialności za wynik działania na inny organ?

## **PKW przerzuciła ciężar odpowiedzialności za wynik działania na inny organ**

Osobliwością tego posunięcia byłoby to, że z owego luzu korzystałby organ wyposażony w kompetencje, z których można czynić użytek dopiero na etapie wykonania aktu zależnego (takiego, którego treść jest pochodną uwzględnienia skargi w trybie sądowym, następstwem zapadłego orzeczenia – art. 145 § 6 kodeksu wyborczego), a nie właściwy, umocowany do załatwienia sprawy czy też rozstrzygający ją podmiot.

Obraz sytuacji prawnej, którą wygenerowała uchwała PKW, kreują w jakimś stopniu – uznawane oczywiście za całkowicie „osobiste” – upublicznione przez media spostrzeżenia i sugestie członków tego gremium, w rodzaju: „na miejscu ministra finansów pewnie bym tych pieniędzy nie wypłacił, ale to nie jest moja decyzja”, albo „[...] pewnie bym się nie spieszył z wypłacaniem tych pieniędzy”. Zdają się one abstrahować od subtelnej dystynkcji pomiędzy decydowaniem o czymś i wykonywaniem decyzji.

Rozróżnienie to skądinąd generalnie nie wyklucza ferowania ocen prawnych, w szczególności zaś badania dopuszczalności uruchomienia jakiejś procedury wykonawczej, przez właściwy podmiot. Nie wolno wszakże utożsamiać tej kompetencji z zastępowaniem decydenta (wyręczaniem go z powierzonych mu obowiązków o charakterze jurysdykcyjnym).

## **Grudniowa uchwała PKW jest aktem destabilizacji państwa**

Grudniowa uchwała PKW jest niewątpliwie aktem destabilizacji państwa, czynnikiem, który zamiast budować poczucie pewności prawa, zaburza je i mimowolnie wywołuje pytania o ustrojowy kształt organu odpowiedzialnego za weryfikację prawidłowości wyborów, czyli tego, co jest esencją i trwałym składnikiem demokracji. Miałem swego czasu okazję uczestniczyć na Malcie w interesującej konferencji zorganizowanej z inicjatywy jednej z amerykańskich fundacji, poświęconej różnym aspektom praworządności, m.in. w zakresie systemów wyborczych. Wnioski płynące z dyskusji były nader jednoznaczne: to sędziowie powinni być bezpośrednio włączeni w nadzorowanie procesów wyborczych, legitymizować dzięki swojej niezależności i profesjonalnej wiedzy dokonywane w tym przedmiocie oceny – (szerzej Z. Kmieciak, Zasada państwa prawnego (Rule of Law) – siedemnasta doroczna międzynarodowa konferencja sądowa sponsorowana przez Furth Family Foundation przy współdziałaniu the University of Michigan Law School oraz International Foundation for Electoral Systems (Malta, 21 – 23 maja 2014 r.), ZNSA 2014, nr 4, s. 199 i n. ).

Czy w polskich, ale zapewne i obcych warunkach, organ obsadzany z klucza politycznego jest w stanie wywiązać się z tej roli? Casus analizowanej uchwały PKW pokazuje dobitnie, że tak nie jest. Do analogicznych konkluzji skłania zresztą analiza doświadczeń gromadzonych na innych polach, np. w sferze procedury powoływania sędziów. Czas zatem na zmiany, które umożliwią stabilizację polskiej demokracji, dotkniętej od prawie 10 lat poważnym i ciągle nieprzewidywanym kryzysem.

## **Kto powinien nadzorować procesy wyborcze i dlaczego nie może to być organ obsadzany z klucza politycznego**

W kontekście zasygnalizowanych dysfunkcji, których powody i naturę ujawnia w jakiejś mierze grudniowa uchwała PKW, trudno nie przywołać słów wielkiego konstytucjonalisty i politologa, wytrawnego obserwatora rozwoju i dramatycznych upadków demokracji europejskich, Karla Loewensteina.

Nie ukrywał on, że tym co tworzy zagrożenie i ostatecznie gubi demokracje jest chaos wywołany przez jej wrogów. Przestrzegał zarazem, że „zbawienia absolutnych wartości demokracji nie należy oczekiwać od abdykacji na rzecz emocjonalizmu, wykorzystywanego do bezmyślnych lub samolubnych celów przez samozwańcych przywódców, ale przez celowe przekształcenie przestarzałych form i sztywnych koncepcji w nowe instrukcje «zdyscyplinowanej», bądź nawet – jak przyznał autor „«autorytarnej» demokracji”. To, jak uda się zrealizować tę ideę miało w jego odczuciu znaczenie drugorzędne. Ważniejsze – jak wywodził – jest osiągnięcie bezpośredniego

celu, a mianowicie spowodowanie, aby ci, „którzy kontrolują emocjonalizm mas”, zostali „ostatecznie i nieodwołalnie pociągnięci do odpowiedzialności przed ludem za pomocą procesów konstytucyjnych”. Skoro tak, demokracja – przynajmniej na etapie przejściowym, dopóki nie uda się zapewnić lepszego społecznego dostosowania do warunków ery technologicznej – powinna „zostać przededefiniowana”, a środkiem do tego ma być „zastosowanie zdyscyplinowanej władzy przez liberalnie myślących ludzi dla ostatecznych celów liberalnego rządu: ludzkiej godności i wolności (K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, *The American Political Science Review* 1937, t. XXXI, nr 4, s. 657–658).

## **Doktryna demokracji walczącej**

Czy stoimy przed wyzwaniem „przedefiniowania” polskiej demokracji? Nieostrość użytego przez Karla Loewensteina zwrotu i fakt, że posłużono się nim niemal 90 lat temu, w innych realiach ustrojowych i politycznych, zwalnia – jak sądzę – od udzielenia ścisłej odpowiedzi na to pytanie. Jestem natomiast przekonany, że aby udało nam się wyrwać z ciągnącego się już zbyt długo procesu destabilizacji państwa, niezbędne jest utrzymanie dyscypliny, o którą wnosił autor. To z kolei nie jest możliwe bez zmiany postaw funkcjonariuszy publicznych różnych szczebli, ich większej odwagi w przywracaniu standardów państwa prawnego i wiary w powodzenie podejmowanych zabiegów.

Doktryna demokracji walczącej, o której głośno było jesienią ubiegłego roku, nie spotkała się u nas ze zrozumieniem, co zapewne ma swoje źródło także w niedostatkach wiedzy na jej temat. Wbrew tym, którzy widzą w niej jedynie nieco anachroniczną już teorię, uważam, że uzupełniona o element „demokratycznego zaangażowania obywateli”, dostarcza praktycznych wskazań, jak postępować, aby ochronić demokrację.

*Zbigniew Kmieciak*

Doktryna demokracji walczącej (militant democracy), o której głośno było jesienią ubiegłego roku, nie spotkała się u nas ze zrozumieniem, co zapewne ma swoje źródło także w niedostatkach wiedzy na jej temat. Wbrew tym, którzy widzą w niej jedynie nieco anachroniczną już teorię, uważam, że uzupełniona o element „demokratycznego zaangażowania obywateli”, dostarcza praktycznych wskazań, jak postępować, aby ochronić demokrację.

*Prof. dr hab. Zbigniew Kmieciak jest kierownikiem Zakładu Komparatystyki Postępowania Administracyjnego w Instytucie Badań Prawnoporównawczych i Interdyscyplinarnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sędzią NSA w stanie spoczynku*

© Licencja na publikację  
© Wszystkie prawa zastrzeżone  
Źródło: rp.pl

PDF