



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia do projektu ustawy  
z druku 969 - nowelizacja  
ustawy Kodeks wyborczy  
w zakresie głosowania  
przez Polonię

Opinie  
i ekspertyzy  
OE-460

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Wojciech Kuźma

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
maj 2023

# **Opinia do projektu ustawy z druku 969 - nowelizacja ustawy Kodeks wyborczy w zakresie głosowania przez Polonię**

## **1. Przedmiot i cel analizy**

Przedmiotem opinii są regulacje projektu wniesionego przez grupę senatorów na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, a dotyczącego zmian treści ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy wynikającej z uchwalenia ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 497.

Celem merytorycznej oceny przedłożonych propozycji jest:

- a) ustalenie ewentualnych skutków wejścia ich w życie z perspektywy konstytucyjnych standardów stanowienia prawa oraz ochrony wolności i praw jednostki i spójności przepisów kształtujących procedurę wyborczą w wyborach parlamentarnych;
- b) przedstawienie merytorycznych konkluzji.

## **2. Słowniczek podstawowych pojęć**

**Konstytucyjny „test proporcjonalności”** – przeprowadzenie przez prawodawcę oceny, której celem jest ustalenie, czy konkretna regulacja, której postanowienia wkraczają w sferę wolności i praw jednostki, spełnia określone warunki dopuszczalności z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ich ochrony. Istotne jest przy tym podkreślenie, iż kryterium, na którym opiera się ewentualne ograniczenie konkretnych uprawnień, musi zostać przez prawodawcę jasno sprecyzowane i uwzględniać zasadę relewancji (rozumianej jako bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisu), jak i służyć osiągnięciu określonych, racjonalnych i zgodnych z zasadami oraz pozostałymi wartościami konstytucyjnymi - efektów;

**Granice dyskrecjonalności działania organów władzy** - ustawowo, w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi zdefiniowane przesłanki konkretyzujące dopuszczalne (podmiotowo i przedmiotowo) przejawy władzy dyskrecjonalnej z jednoczesnym (równoległym) zapewnieniem jednostce skutecznej możliwości ochrony gwarantowanych jej wolności i praw;

**Poszanowanie zasady rzetelności i sprawności funkcjonowania państwa** – standard konstytucyjny, którego odpowiednie poszanowanie z perspektywy stanowienia prawa przez prawodawcę krajowego, wymaga, aby ustawodawca wziął pod uwagę, co najmniej dwa fundamentalne założenia:

- zapewnienie należytej ochrony konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostki;
- stworzenie funkcjonalnego i efektywnie działającego aparatu publicznoprawnego, którego organy i instytucje wyposażone są w instrumenty umożliwiające jak najpełniejszą, a co za tym idzie jak najsprawniejszą i efektywną realizację nałożonych na nie zadań przy jednoczesnym respektowaniu istoty i charakteru gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw;

**Równość w prawie** – standard, którego przestrzeganie oznacza nakaz nadawania takich treści unormowaniom prawnym, aby kształtowały one w jednakowy (podobny) sposób sytuację prawną podmiotów jednakowych (podobnych);

**Równość wobec prawa** – zasada odnoszona zarówno do procesu stosowania prawa (wówczas ma na celu jednakowe stosowanie prawa wobec wszystkich adresatów prawa), jak i do procesu stanowienia takiego prawa. Respektowanie tej zasady nie może prowadzić do przyjmowania takich regulacji prawnych, których treść ma charakter dyskryminujący i/lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowujący jedynie część jego adresatów charakteryzujących się tymi samymi cechami identyfikującymi; w praktyce utożsamia się ją więc z dyrektywą zakazującą prawodawcy stanowienie norm prawnych dyskryminujących lub uprzywilejowujących pewne osoby (i/lub podmioty) przez bezzasadne różnicowanie ich sytuacji prawnej;

**Systemowe definiowanie „mechanizmu” uznania oddanych głosów za niebyłe** – wyjątkowy - przewidziany w przypadku ziszczenia się szczególnych zdarzeń faktycznych (i ich skutków względem prawa do oddania głosu oraz ustalenia i przekazania wyników wyrażenia

woli przez uprawnionych obywateli zgodnie z procedurą), których odpowiednio wcześniejsze przewidzenie i ich ewentualne wyeliminowanie przez właściwe organy jest niemożliwe lub w szczególnie istotny sposób utrudnione - „mechanizm” określający test ważenia interesu publicznego i szkody w odniesieniu do relacji między wartościami: praworządności, sprawności i rzetelności wyborów i ich wyniku, z drugiej zaś -poszanowaniem praw podmiotowych realizowanych przez uprawnionego obywatela polskiego w trakcie demokratycznych wyborów;

**Zakaz arbitralnego wyznaczenia przez prawodawcę podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa** – uznany za jeden z podstawowych standardów państwa prawa nakaz tworzenia przez prawodawcę prawa tak, aby definiowanie podmiotowego i przedmiotowego jego zakresu (treści praw i obowiązków) nie było dokonywane w sposób arbitralny, tzn. w sposób naruszający demokratyczne wartości, zasady i reguły stanowienia i stosowania prawa, w szczególności zaś - systemowo eliminujący dopuszczalność tworzenia prawa w sposób przypadkowy, intencjonalny i/lub pozbawiony rzeczywistych i obiektywnych przesłanek;

**Zakaz dyskryminacji** – niedopuszczalność przyjmowania i wprowadzania w życie przez prawodawcę regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie np.: jak płeć, wiek, przynależność do konkretnej mniejszości narodowej bądź pochodzenie społeczne (w najszerszym znaczeniu wskazanym w treści art. 32 ust. 2 Konstytucji RP - ***z jakiegokolwiek przyczyny***). Modelowo w szerszym ujęciu, zakaz ten oznacza niezbędność eliminowania działań (aktów) przyjmujących postać kwalifikowanego przejawu (w tym prawotwórczego) nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się tymi samymi cechami i znajdujących się w identycznej sytuacji.

### **3. Zakres zmian zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy i stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące wątpliwości zgłoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich**

24 kwietnia 2023 r. na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu przez grupę senatorów wniesiony został projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

W projekcie tym zawarte zostały następujące propozycje regulacji:  
*Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, z 2022 r. poz. 2418 oraz z 2023 r. poz. 497) w art. 230 uchyla się § 2.*  
*Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.*

W uzasadnieniu projektu wskazano, m.in. iż: „analiza treści art. 230 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, zwanej dalej „Kodeksem wyborczym”, prowadzi do wniosku, iż przepis ten ogranicza prawo wybierania w przypadku obywateli przebywających za granicą lub na polskich statkach morskich. Istnieje bowiem poważne ryzyko, że oddany głos – w następstwie zaniechań administracji wyborczej, których konsekwencją będzie nieterminowe przekazanie wyników głosowania do okręgowej komisji wyborczej – nie zostanie wzięty pod uwagę przy ustaleniu ostatecznego wyniku wyborów. Opisywany problem dostrzegł m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie z dnia 12 kwietnia 2023 r. skierowanym do Marszałka Senatu (znak VII.602.6.2023.CW) wniósł o zainicjowanie postępowania legislacyjnego „w celu usunięcia ograniczenia czasowego liczenia głosów w zagranicznych obwodach do głosowania”, co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W przypadku zaś usunięcia tego właśnie przepisu dojdzie do zgodnego ze standardami konstytucyjnymi wyeliminowania niebezpieczeństwa „wystąpienia sytuacji, w której ważny głos oddany przez obywatela polskiego poza granicami kraju nie zostanie uwzględniony z przyczyn od niego całkowicie niezależnych, związanych wyłącznie z funkcjonowaniem administracji wyborczej” – uzasadnienie do projektu ustawy z druku 969<sup>1</sup>.

Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 25 kwietnia 2023 r. w odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich wskazała, że: „wprowadzenie przez ustawodawcę do polskiego prawa wyborczego powołanego wyżej przepisu było w pełni racjonalne i uzasadnione. Został

---

1 <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,232.html>.

on wprowadzony ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości i możliwości funkcjonowania państwa. Należy zauważyć, że już od 30 lat ustawodawca widzi potrzebę tego ograniczenia, a w 2000 r., a więc już pod rządami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., obowiązujące obecnie w Kodeksie wyborczym rozwiązanie wprowadzono do ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. poz. 467, z późn. zm.), a następnie do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. poz. 1360, z późn. zm.)”. PKW zwróciła także uwagę, że uwzględnienie wniosku Pana Rzecznika może doprowadzić do sytuacji, w której ustalenie wyników wyborów będzie znacznie opóźnione, a nawet nie będzie w ogóle możliwości ustalenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów, w których głosowanie przeprowadza się również za granicą (wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do Parlamentu Europejskiego). Trzeba bowiem brać pod uwagę sytuacje szczególne, których wystąpienie może spowodować, że uzyskanie przez okręgową komisję wyborczą wyników głosowania np. w jednym obwodzie głosowania za granicą albo na polskim statku morskim, z przyczyn obiektywnych będzie wymagało bardzo długiego czasu lub okaże się całkowicie niemożliwe. Może to nastąpić, jeżeli w państwie, w którym odbyło się głosowanie Polaków przebywających za granicą, np. wskutek działań wojennych, działań terrorystycznych, zamachu stanu, wystąpienia epidemii albo kataklizmu (np. trzęsienie ziemi, powódź, tsunami), nie będzie można ustalić wyników głosowania i sporządzić protokołu lub przekazać wyników głosowania okręgowej komisji wyborczej. A konsekwencją takiej sytuacji, jeżeli nie będzie ograniczenia czasowego na dostarczenie wyników głosowania do okręgowej komisji wyborczej, stanie się brak możliwości ustalenia wyników danych wyborów dla całego kraju. Tego rodzaju sytuacja może również nastąpić np. w związku z zatonięciem polskiego statku morskiego, na którym utworzony byłby obwód głosowania. Taka możliwość, choć w tej chwili hipotetyczna, byłaby niezwykle groźna w skutkach. Stąd też zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej regulacja, o której mowa w art. 230 § 2, art. 272 § 2, art. 314 § 2 i art. 353 § 2 Kodeksu wyborczego, jest niezbędna m.in. dla zapewnienia ciągłości władzy państwowej i możliwości funkcjonowania państwa.

Podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym we wskazanych wyżej przypadkach nieuwzględnione byłyby wyniki wyłącznie z jednego obwodu głosowania, a w skrajnych przypadkach z kilku obwodów,

natomiast przyjęcie propozycji Pana Rzecznika oznaczałoby niemożność ustalenia wyników głosowania i wyborów w całym kraju. Państwowa Komisja Wyborcza wyraża zatem pogląd, że powołane przepisy Kodeksu wyborczego są ustanowione właśnie z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa, o czym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. ze względu na konieczność zapewnienia możliwości m.in. ustalenia wyników wyborów w okręgu wyborczym, podania przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów, a w dalszej konsekwencji zebrania się Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, objęcia mandatu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, czy też objęcia mandatów przez wybranych w Polsce posłów do Parlamentu Europejskiego”<sup>2</sup>.

W ocenie PKW wystąpienie przez nią do Ministra Spraw Zagranicznych o zwiększenie liczby obwodów do głosowania za granicą (co nastąpiło już 13 kwietnia 2023 r.) i fakt, że nie przeprowadza się już głosowania korespondencyjnego, wyeliminuje potencjalne zagrożenia związane z zaistnieniem sytuacji, w której doszłoby do ziszczenia się konieczności zastosowania normy określonej w art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego. Uchwalenie natomiast zmian Kodeksu wyborczego polegających na wykreśleniu art. 230 § 2 „może stanowić zagrożenie dla funkcjonowania państwa i prowadzić do sparaliżowania działalności jego organów”<sup>3</sup>.

## 4. Analiza merytoryczna

### 4.1. Dotychczasowa praktyka „stosowania” przepisu art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego

Przepis odpowiadający treści aktualnie obowiązującego art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego wprowadzony został do polskiego porządku prawnego kilkadziesiąt lat temu i niejako z automatu „przenoszono” go do kolejnych regulacji dotyczących organizacji i przeprowadzania wyborów organizowanych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

---

2 Pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej skierowane w imieniu Państwowej Komisji Wyborczej do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 kwietnia 2023 r., (ZPOW.501.9.2023) s. 2-3 - [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Odpowiedz\\_PKW\\_glosowanie\\_za\\_granica\\_25.04.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Odpowiedz_PKW_glosowanie_za_granica_25.04.2023.pdf).

3 [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Odpowiedz\\_PKW\\_glosowanie\\_za\\_granica\\_25.04.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Odpowiedz_PKW_glosowanie_za_granica_25.04.2023.pdf) s.4.



W wyborach przeprowadzanych pod rządami postanowień obowiązującego Kodeksu wyborczego nie doszło też do konieczności uznania głosowania w obwodach głosowania za granicą za niebyłe, zgodnie z dyspozycją zawartą w treści art. 230 § 2 tego aktu. Kwestie dotyczące tego zagadnienia nie były przedmiotem szczegółowej analizy – por. B. Banaszak, *Komentarz do art. 230*, [w:] B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2 Warszawa 2015, s. 460 – 464; W.K. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 230*, [w:] Czaplicki Kazimierz W. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, 2018 r., OpenLex.

#### 4.2. Wpływ ostatniej nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego na proces liczenia głosów i kwestia charakteru oraz oceny przyczyn uchybienia terminu wskazanego w treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego

Ostatnia gruntowna nowelizacja przepisów ustawy – Kodeks wyborczy (ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 497) dotyczyła wielu rozwiązań, w tym m.in. sposobu ustalania wyników głosowania w obwodzie - zob. zmiany w art. 69 – 71 ustawy Kodeks wyborczy, ze szczególnym podkreśleniem wprowadzenia nowych gwarancji służących zabezpieczeniu prawidłowości tego procesu zawartych m.in. w art. 71 § 1, 1a i 1b. Każda z czynności, którą mają wykonać członkowie komisji, jest czasochłonna, a jeśli uwzględnimy, że zgodnie z treścią §1b. „Przed ustaleniem przez obwodową komisję wyborczą ważności karty do głosowania, ważności głosu, oddania głosu na daną listę lub na danego kandydata każda z kart do głosowania jest okazywana wszystkim obecnym członkom obwodowej komisji wyborczej”, to nie można wykluczyć pojawiania się różnego rodzaju wątpliwości, a w konsekwencji wielokrotnego liczenia tych samych głosów (weryfikacji kart), przy jednoczesnym podniesieniu, iż przy każdej czynności musi być obecnych co najmniej 2/3 pełnego składu komisji, w tym jej przewodniczący lub jego zastępcy (wymóg określony w art. 71 § 1a) co w stopniu wysoce prawdopodobnym spowoduje znaczne przedłużenie czasookresu kompletnego dopełnienia czynności przez niektóre obwodowe komisje wyborcze. Jak wskazuje się w opinii<sup>4</sup> autorstwa A. Gendźwiła, J. Hamana, K. Urbaniaka, „jest to przepis wprawdzie znacznie uproszczony względem propozycji

---

4 Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw – s.7 – <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-o-projekcie-zmian-w-KW.pdf>.

przedstawionej w pierwotnym projekcie zmian z listopada 2017 roku (który przewidywał również konieczność głośnego odczytania treści każdego głosu), ale i tak jego dosłowna realizacja może znacząco przedłużyć liczenie głosów, a nie wydaje się, żeby w jakikolwiek sposób miała go przy tym usprawnić bądź uchronić od nieprawidłowości. Tymczasem właśnie przeciąganie prac komisji może doprowadzić do zwiększenia liczby błędów popełnianych przez jej przemęczonych członków”.

Mając na względzie charakter i skutek dokonanych nowelizacją modyfikacji zakresu obowiązków komisji i jej członków, jak i wprowadzenia dodatkowych przepisów definiujących nowy reżim działania tego organu wyborczego, konieczne byłoby przeprowadzenie testu proporcjonalności w odniesieniu do tych regulacji Kodeksu Wyborczego, które stanowią o dopuszczalności uznania głosowania w obwodach głosowania za niebyłe – chodzi tu o ocenę „aktualnego kontekstu prawnego (i faktycznego) towarzyszącego badanej regulacji”<sup>5</sup>.

W uzasadnieniu projektów zmian postanowień ustawy – Kodeks wyborczy (uchwalonej w styczniu 2023 r.) test taki nie został przeprowadzony, podobnie kwestia ta nie była przedmiotem dyskusji w komisji sejmowej ani na forum plenarnym izb parlamentu.

Nie przygotowano jakichkolwiek zestawień ani nie przedstawiono argumentów, które pozwalałyby przyjąć, że nowe rozwiązania mają charakter neutralny i w konsekwencji nie stanowią naruszenia gwarancji przyznanych obywatelowi polskiemu zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Nie przedstawiono argumentów uzasadniających racjonalność pozostawienia treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego w zestawieniu z przedstawieniem wykazu działań, które prewencyjnie miałyby zostać podjęte przez właściwe organy państwowe (zobowiązane na podstawie art. 14 § 2 Kodeksu wyborczego organy władzy wykonawczej współdziałające w tym zakresie z Państwową Komisją Wyborczą, która opiniuje propozycje) w celu zagwarantowania obywatelowi polskiemu nie tylko tego, że będzie mógł oddać swój głos, ale – co przecież ma charakter fundamentalny – że głos ten będzie miał wpływ na wynik wyborów, czyli będzie służył urzeczywistnieniu sprawowania władzy, o której mowa w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

Prawodawca, wprowadzając w ostatniej nowelizacji Kodeksu wyborczego szereg zmian służących „działaniom na rzecz zwiększenia frekwencji” *de facto* nie doprowadził do wyeliminowania dyskryminacji obywateli polskich, którzy, pomimo że są uprawnieni i nawet mogą oddać głos, nie są pewni tego, czy ten głos będzie miał znaczenie,

---

5 Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09.

ponieważ nie tworzy się odpowiednich (minimalnych nawet) gwarancji służących ochronie dokonanego aktu wyborczego. Co więcej, regulacja „legalizująca” uznanie głosowania za niebyłe dotyczy wyłącznie wyborów przeprowadzanych w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich. Ustawodawca zakłada więc *a priori*, że jakiegokolwiek przeszkody krajowe (np. kataklizm, awarie itd.), które dotyczyć będą komisji, skutku takiego wywołać nie mogą, a jeśli nawet, to nie będą powodowały one skutku w postaci uznania głosowania w tych obwodach za niebyłe. Brak odpowiednich gwarancji uwzględniających specyfikę okoliczności uniemożliwiających uzyskanie przez okręgową komisję wyborczą wyników głosowania w obwodach utworzonych za granicą RP stanowić więc musi oczywiste naruszenie ochrony praw wyborczych<sup>6</sup>.

Jednocześnie, co symptomatyczne, mimo upływu kilkudziesięciu lat i zachodzących zmian migracyjnych dotyczących również obywateli polskich kolejne modyfikacje przepisów prawa wyborczego nie definiują odpowiednich rozwiązań, które okoliczności te uwzględniałyby. Obok bowiem wpływu nowego reżimu na czas niezbędny do przeliczenia głosów przez członków komisji dochodzi kwestia braku modyfikacji kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych – art. 14 § 2 Kodeksu Wyborczego, co prowadzi do tego, że pewna część uprawnionych obywateli RP nie może skutecznie oddać swojego głosu, jak i – tu już w odniesieniu do najbliższych wyborów – nie będzie miała pewności, że nawet jak je odda, to wpłyną one na wynik wyborów, co w oczywisty sposób budzi wątpliwości w zakresie dochowania konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)<sup>7</sup>. Jak się podkreśla w orzecznictwie ETPCz. „Przepis jest „przewidywalny”, jeżeli zapewnia ochronę przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych. Ponadto - co tutaj szczególnie istotne - wymóg legalności odnoszony jest w orzecznictwie strasburskim nie tylko wobec samego prawa i jego jakości, ale także jego wykładni i stosowania

---

6 Zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06.

7 Por. wystąpienie RPO skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 czerwca 2020 r.

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20MSZ%20ows.%20%20wybor%C3%B3w%20poza%20granicami%20kraju%2C%2011.06.2020.pdf>; komunikaty na stronie Rzecznika,

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wyborcy-z-zagranicy-skarza-sie-ze-nie-mogli-wziac-udzialu-w-wyborach>; a z drugiej strony: Postanowienie SN z 30 lipca 2020 r., I NSW 219/20 w zakresie stwierdzenia braku możliwości wniesienia protestu przez wyborcę w sytuacji nieutworzenia zagranicznego obwodu do głosowania, co *de facto* oznacza, że wyborca taki pozbawiony zostaje skutecznej ochrony przysługujących mu konstytucyjnie praw.

przez organy krajowe (wyrok w sprawie Malone przeciwko Wielkiej Brytanii z 2 sierpnia 1984 r.). Należy także podkreślić, że w ostatnich latach w orzecznictwie ETPCz rozwija się koncepcja obowiązków pozytywnych państwa, odnoszonych - obok obowiązków negatywnych - do praw gwarantowanych Konwencją i jej protokołami dodatkowymi. Te ostatnie oznaczają zakaz naruszeń zarówno przez ustawodawcę, jak i indywidualne akty władzy, natomiast pozytywne obowiązki mają gwarantować możliwość korzystania z praw i wolności wymienionych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych. W tym kontekście należy wskazać na kategorię obowiązków pozytywnych, polegających na „stworzeniu ram prawnych i faktycznych umożliwiających korzystanie z praw i wolności gwarantowanych w Konwencji”<sup>8</sup>, a także mających chronić jednostkę przed niepewnością praktyk władzy ustawodawczej, wykonawczej (w tym organów administracyjnych) i sądowniczej. Zasada rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych w powiązaniu z zasadą racjonalnego ustawodawcy nakazuje, aby konkretne regulacje wynikały z odpowiedniego zdiagnozowania zarówno doraźnych, jak i długoterminowych skutków przyjmowanej regulacji prawnej. Jednocześnie racjonalny ustawodawca powinien tworzyć normy prawne niebudzące wątpliwości (z punktu widzenia językowego i logicznego), co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych jednostce praw.

W treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego brak jest choćby kierunkowego zróżnicowania przyczyn konkretyzujących zasadność uznania przeprowadzonego głosowania za niebyłe. Oczywiście można przyjąć, że chodzi tu o sytuacje wyjątkowe, ale równie dobrze może to być czasowa kwestia techniczna (awaria systemu teleinformatycznego), ziszczenie się nagłego zdarzenia dotyczącego jednego lub kilku członków komisji (np. podjęta przez członków akcja reanimacyjna), jak i sytuacji, w której z różnych powodów nie uda się zebrać takiej liczby członków komisji, aby spełnić wymogi wskazane w treści art. 71 § 1a Kodeksu wyborczego. Z drugiej natomiast strony mogą to być rzeczywiście sytuacje podobne do tych, które w swoim piśmie wskazała Państwowa Komisja Wyborcza.

W istniejącej jednak postaci norma zawarta w treści art. 230 § 2 nie uwzględniając (i nie różnicując) istoty oraz charakteru przyczyn opóźnienia i dopuszczalnego wydłużenia terminu w przypadku przeszkód (przyczyn) przejściowych (wyłącznie technicznych bądź

---

8 M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. VII, A.D. MMIX, Numer specjalny – ochrona praw człowieka, s. 40.

związanych z dochowaniem należytej staranności przez członków komisji) narusza nie tylko konstytucyjną zasadę proporcjonalności, ale i zakaz arbitralnego wyznaczenia przez prawodawcę podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa, właśnie dlatego, że prawodawca nie uwzględnia specyfiki zakresu i charakteru przeszkód, które doprowadzić mogą do przekroczenia terminu 24 godzin od zakończenia głosowania. Rzeczywiste i trwale przeszkody nie mogą być identyfikowane z sytuacją, w której państwo polskie poprzez swoje zaniechania lub niewystarczające działania uwzględniające konieczność zapewnienia obywatelowi polskiemu nie tylko prawa do oddania głosu, ale również zagwarantowania, że będzie on miał wpływ na wynik wyborów (będzie się liczył) narusza konstytucyjną zasadę sprawności i rzetelności (Preambuła do Konstytucji). Jednocześnie zasady pewności prawa i zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji RP) powinny obligować prawodawcę do przyjęcia takich rozwiązań, które w sposób adekwatny do konkretnych (a nie abstrakcyjnie ujętych) okoliczności faktycznych będą pozwalały na zweryfikowanie konieczności uznania głosowania za niebyłe, w odróżnieniu od sytuacji, w której pewne przesunięcie czasowe będzie konieczne ze względu na zaistniałe problemy techniczno-organizacyjne. Organem oceniającym takie sytuacje powinna być Państwowa Komisja Wyborcza<sup>9</sup> i to jej ostateczna ocena (oraz decyzja) powinna skutkować wydłużeniem takiego terminu – np. maksymalnie o kolejne 24 godziny. Warto przy tej okazji podnieść, że przecież zgodnie z treścią art. 230 § 10 Kodeksu wyborczego – „w razie stwierdzenia nieprawidłowości w ustaleniu wyników wyborów Państwowa Komisja Wyborcza zarządza ponowne ustalenie tych wyników”, co musi wiązać się z wydłużeniem czasu trwania określonych czynności.

---

9 Warto tu podnieść, że „procedurę przekazywania wyników głosowania z obwodów za granicą reguluje odpowiednia uchwała PKW. Protokoły głosowania z każdej obwodowej komisji wyborczej za granicą są przekazywane właściwemu konsulowi, ten przekazuje je z kolei Ministerstwu Spraw Zagranicznych, skąd trafiają do Okręgowej Komisji Wyborczej (OKW) w Warszawie. W Polsce głosy oddane za granicą w wyborach parlamentarnych doliczane są do jednego okręgu wyborczego w kraju. Takie rozwiązanie określane jest mianem *assimilated representation*. W praktyce oznacza to, że obwody tworzone za granicą wchodziły w skład okręgu wyborczego Warszawa I (Śródmieście), który jest jednym z 41 okręgów wyborczych w kraju i najliczniejszym pod względem liczby wyborców. W wyborach parlamentarnych wyborcy głosujący za granicą oddają swój głos na kandydatów z tego konkretnego okręgu wyborczego”, D. Héjji, D. Wilczewski, M. Lesińska, *Udział diaspory w wyborach krajowych. Przypadek Litwy, Polski i Węgier w ujęciu porównawczym* - s. 25 [https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2021/08/CMR-WP\\_125183-1.pdf](https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2021/08/CMR-WP_125183-1.pdf).

Obowiązująca treść art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego pozwala na uprzedmiotowienie pewnej grupy obywateli polskich, deprecjonując sumę istniejących rozwiązań systemowych i ustrojowych (także kompetencyjnych), a także autorytet Rzeczypospolitej Polskiej. Prawodawca, kierując się konstytucyjną zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych powinien przede wszystkim podjąć działania mające na celu nie tylko zapewnienie utrzymywania istniejącej rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, ale w razie potrzeby – „podwyższanie ich poziomu”<sup>10</sup>. Jeżeli mamy więc do czynienia z sytuacją, która wymaga „podwyższenia takiego poziomu” i jest to możliwe do osiągnięcia – również na przyszłość – a czego ustawodawca nie podejmuje - to próba wykazania, iż przyjmowane regulacje (normy) spełniają konstytucyjny test proporcjonalności, musi być z góry skazana na niepowodzenie. Jak wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK: z 7 stycznia 2004 r., K 14/03; z 18 lutego 2004 r., K 12/03; z 7 listopada 2005 r., P 20/04; z 22 września 2006 r., U 4/06; z 15 stycznia 2009 r., K 45/07; z 12 marca 2007 r., K 54/05) zagwarantowanie praw obywatelskich i zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych to dwa główne cele ustanowienia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – np. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08.

Jednocześnie podnieść trzeba, że pomimo kilkukrotnego przedłożenia przez Państwową Komisję Wyborczą informacji o konieczności zmian granic okręgów i liczby posłów w nich wybieranych (zob. art. 203 Kodeksu wyborczego) nie doszło do „korekty załączników określających podział na okręgi wyborcze i liczbę mandatów w każdym z nich, ani do wprowadzenia w Kodeksie automatycznej reguły aktualizacyjnej, która pozwoliłaby uniknąć podobnych problemów w przyszłości”<sup>11</sup>. W konsekwencji „głosy z zagranicy zliczane są – od 1989 roku – razem z głosami oddanymi w Warszawie-Śródmieściu, jednakże liczba mandatów obsadzanych w odpowiednim okręgu (wedle obecnego podziału w okręgu nr 19, obejmującym m. st. Warszawę) wynika z liczby mieszkańców tego okręgu. Gdy w latach dziewięćdziesiątych za granicą oddawano przeciętnie nieco ponad czterdzieści tysięcy głosów, mogło się wydawać, że nie miały one dużego znaczenia – choć, wobec generalnie niskiej frekwencji wyborczej, taka liczba głosów i tak była wyższa, niż

---

10 Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15.

11 Opinia autorstwa A. Gendźwiła, J. Hamana, K. Urbaniaka, *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, s.10. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-o-projekcie-zmian-w-KW.pdf>.

przeciętna liczba głosów przypadających na jeden mandat poselski. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i związanym z tym otwarciem tamtejszych rynków pracy dla Polaków liczba głosów oddawanych za granicą zaczęła jednak gwałtownie rosnąć: blisko 150 tys. w roku 2007 (odpowiednik ponad 4 mandatów), nieco mniej, bo niespełna 120 tys. w 2011 r. (odpowiednik niecałych 4 mandatów), blisko 175 tys. w 2015 r. (odpowiednik ponad 5 mandatów) i ponad 315 tys. w 2019 r., co odpowiadałoby 7,8 mandatu, gdyby założyć, że w każdym okręgu na jeden mandat powinno przypadać tyle samo głosów(...)<sup>12</sup>.

#### 4.3. Zasadność uchylecia treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego i jego ewentualne skutki w kontekście dochowania konstytucyjnych standardów oraz wartości

Propozycja senacka jedynie częściowo eliminuje wskazane wyżej problemy. Uchylenie § 2 w art. 230 Kodeksu wyborczego powodować jednak może – w pewnych nadzwyczajnych sytuacjach, których nie jesteśmy w stanie wcześniej przewidzieć – że jeśli zostaną „gdzieś” poza granicami RP oddane głosy, ale nie będą mogły z powodów obiektywnych, wynikających z okoliczności od komisji obwodowej niezależnych, być przesłane do komisji okręgowej, to nie będzie można zakończyć procesu liczenia głosów, a stan ten może się przeciągać. Warto oczywiście jeszcze raz zauważyć, że obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego zdają się dostrzegać takie zagrożenie tylko w odniesieniu do głosowania przeprowadzanego w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich, ale już nie w odniesieniu do innych (działających w granicach RP), choć i tu przecież pojawiać się mogą różnego rodzaju przeszkody trwałe.

Nie budzi jednak wątpliwości, że o ile różnego rodzaju zdarzenia losowe mogą doprowadzić do niemożności uzyskania wyników głosowania przeprowadzanych na polskich statkach morskich (np. katastrofa), to już uwzględnienie współczesnych zdobyczy technologii powinno prowadzić do zmodyfikowania zasad dotyczących uznawania głosowania za niebyłe w odniesieniu do komisji obwodowych „działających na lądzie”, które utworzone zostają w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych. Zakładając jednak, że może dojść do zdarzeń

---

12 J. Haman, *Głos głosowi nierówny – dlaczego trzeba zmienić podział mandatów w Sejmie* [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/glos-glosowi-nierowny-dlaczego-trzeba-zmienic-podzial-mandatow-w-sejmie/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/glos-glosowi-nierowny-dlaczego-trzeba-zmienic-podzial-mandatow-w-sejmie/).

nagłych (wojna, kataklizm itd.), które uniemożliwić mogą przekazanie uzyskanych wyników, powinna istnieć procedura szczególna, której zastosowanie dotyczyć będzie przekazywania wyników przez każdą z komisji działających w utworzonych obwodach głosowania (w kraju i poza jego granicami). Procedura taka powinna być co najmniej dwu-etapowa. W pierwszym etapie termin podstawowy – np. 24 godziny ma charakter wiążący, ale nie zawity i obarczony z automatu skutkiem określonym obecnie w treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego. W przypadku bowiem zaistnienia obiektywnych, ale przejściowych przeszkód komisja powinna móc - wskazując na zaistniałe okoliczności - powiadomić o tym okręgową komisję wyborczą i Państwową Komisję Wyborczą, a ten drugi organ po przeprowadzeniu ich oceny, we współdziałaniu z komisją okręgową, powinien podejmować decyzję o zasadności jego przedłużenia na okres np. kolejnych 24 godzin. Warto zauważyć, że w art. 229 Kodeksu wyborczego istnieje już podobna konstrukcja dotycząca sytuacji, w której pojawia się konieczność ponownego przeliczenia głosów: niezwłocznie po otrzymaniu protokołu głosowania w obwodzie okręgowa komisja wyborcza dokonuje sprawdzenia prawidłowości ustalenia wyników głosowania w obwodzie. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w ustaleniu wyników głosowania komisja zarządza ponowne ich ustalenie przez obwodową komisję wyborczą i powiadamia o tym Państwową Komisję Wyborczą. Przepisy art. 69 § 3 i 3a, art. 71, art. 73 i art. 228 stosuje się odpowiednio.

Rozwiązanie wskazane wyżej spełniałoby kryteria:

- przydatności, – ocena dotyczy tego, czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu
- sprawne i rzetelne przeprowadzenie wyborów i ogłoszenie ich wyników;
- konieczności (efektywności) – czyli zastosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów, a jednocześnie zapewniające ochronę praw obywatela polskiego przed arbitralnością bądź „niefrasobliwością” działania organów – „skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu (...)”<sup>13</sup>;
- proporcjonalności *sensu stricto*, ocena ma na celu stwierdzenie czy nałożone ograniczenia (stopień i zakres ingerencji) są proporcjonalne do osiągniętych (lub dopiero w przyszłości

---

13 Wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05.



mających nastąpić) celów oraz korzyści. W praktyce więc „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu”<sup>14</sup>. Oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”<sup>15</sup>.

Rozwiązanie takie eliminować też powinno istniejące obecnie dyskryminujące zróżnicowanie sytuacji obywateli polskich głosujących poza granicami RP, a jednocześnie – w sytuacjach szczególnych, odpowiednio weryfikowanych i obiektywizowanych – zapewni zachowanie sprawności procesu wyborczego. Nie budzi także wątpliwości, że kompleksowa regulacja wymagałaby przywrócenia instytucji głosowania korespondencyjnego, co w kontekście najbliższych wyborów nie jest praktycznie już możliwe (zmiana istotna).

Mając powyższe na uwadze, uważam, że samo wykreślenie treści zawartej w art. 230 § 2 jest oczywiście zabiegiem najprostszym, ale nieeliminującym wszystkich problemów i niejako z drugiej strony prowadzącym do możliwości powstania wątpliwości konstytucyjnych. Dlatego też propozycja ta powinna zostać zmodyfikowana i przybrać postać procedury (rozwiązań), które uwzględniałyby specyfikę sytuacji, które potencjalnie zaistnieć mogą po oddaniu głosu przez uprawnionego wyborcę i dotyczyłyby oceny przyczyn braku działania komisji, która nie jest w stanie przekazać w terminie pierwotnym wyników głosowania z określonych obwodów głosowania.

Warto w tym miejscu podnieść, że zgodnie z zasadą konstytucyjną wynikającą z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten kształtuje normę zakazującą domniemywania kompetencji przez organy państwa i tym samym nakazuje, by wszelkie ich działania były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Konstytucyjny wymóg działania w ramach podstawy prawnej jest równoznaczny

---

14 Por. wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., K. 33/99.

15 Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, wcześniejsze wyroki: z 26 marca 2002 r., SK 2/01 oraz z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98.

z żądaniem, by taka podstawa faktycznie istniała. Analogia jako metoda wykładni nie powinna zatem służyć konstruowaniu norm zawierających kompetencje prawotwórcze do tworzenia regulacji, mających wpływ na prawa jednostki. Takie działanie jest działaniem wbrew obowiązującym przepisom prawa i prowadzi do domniemywania kompetencji przez organy władzy publicznej. To z kolei godzi w wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę państwa prawa (art. 2) oraz zasadę praworządności (art. 7). „Zasady te zaś, nakładają na organy władzy publicznej obowiązek działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie prawa jest konieczne w zakresie nakładania obowiązków, zaś działanie w granicach prawa jest dopuszczalne w zakresie ustalania praw. Przyjmuje się zarazem, że wymienione zasady chronią sferę wolności i praw jednostki, stąd też nie wchodzi w rachubę koncepcja zakładająca możliwość występowania luk w prawie administracyjnym. Obowiązywanie zakazu stosowania analogii w prawie administracyjnym jest poza tym łączone z bezwzględnie wiążącym charakterem norm, które składają się na tę gałąź prawa<sup>16</sup>. Z art. 7 Konstytucji RP pozostaje w sprzeczności także wykładnia prawa, która prowadzi do dorozumianych ograniczeń obowiązywania przepisu<sup>17</sup>. Należy nadto przypomnieć, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym uznać należy domniemywanie podstaw ograniczenia prawa, w tym przez przyjęcie takiego rezultatu wykładni celowościowej, który podważa wyniki wykładni językowej, której rezultat prowadziłyby do przyznania wnioskodawcy prawa, o które się ubiega przed organem administracji publicznej<sup>18</sup>.

W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP), co jest standardem, kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. Jak podkreśla się też w orzecznictwie sądowym „w państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej<sup>19</sup>. Nie można przyjmować

---

16 Zob. wyroki NSA z: 15 stycznia 2013 r., II OSK 2451/12, 8 czerwca 2017 r., II GSK 2722/15, 27 czerwca 2017 r., II OSK 1200/17, 13 lipca 2017 r., II OSK 1215/17.

17 Por. wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02.

18 Por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2021 r., III OSK 4678/21.

19 Por. B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji* (w:) J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 121.

zasady domniemania kompetencji publicznoprawnej, jeżeli przepisy ustawowe w tym względzie milczą. Zasada legalizmu związana jest w szczególności z zakazem domniemywania kompetencji organu państwa<sup>20</sup>. Nie wolno domniemywać kompetencji organów administracyjnych, bowiem kompetencja organu administracyjnego musi wyraźnie wynikać z przepisu prawnego, a tym samym nie wolno jej przyjmować w drodze analogii<sup>21</sup>.

## 5. Konkluzje

### 5.1.

Obowiązująca treść art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego pozwala na uprzedmiotowienie pewnej grupy obywateli polskich, deprecjonując sumę istniejących rozwiązań systemowych i ustrojowych (także kompetencyjnych), a także autorytet Rzeczypospolitej Polskiej. Prawodawca, kierując się konstytucyjną zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych nie powinien ograniczać się do automatycznego kopiowania wcześniej istniejących rozwiązań, ale gdy okazuje się, że mamy do czynienia z sytuacją, która wymaga podwyższenia poziomu „rzetelności i sprawności” i jest to możliwe do osiągnięcia – również na przyszłość – powinien podjąć stosowne kroki, które temu właśnie celowi będą służyć;

### 5.2.

Zaniechanie ustawodawcy jest oczywiste i nie zmienia tego fakt, że w dotychczasowej praktyce nie doszło do ziszczenia się „sankcji”, o której mowa w art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego. Uwzględniając skutki ostatniej nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego i ich oczywisty wpływ na czas trwania procesu liczenia głosów przez komisje obwodowe - w stopniu wysoce prawdopodobnym mogą one mieć (i to nie tylko potencjalnie) również wpływ na uchybienie terminu w przepisie tym wskazanego, co w konsekwencji prowadzić będzie do uznania głosowania w obwodzie (obwodach) głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich za niebyłe. Rozwiązanie takie

---

20 Por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 1 czerwca 2004 r., U 2/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 54).

21 Por. uchwała SN z dnia 22 kwietnia 1997 r., III ZP 1/97, OSNAP 1997, nr 23, poz. 453) - wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., II GSK 1365/10.

bez procedury służącej obiektywizowaniu i wartościowaniu istoty okoliczności (ich charakteru oraz trwałości), a w konsekwencji zapewniające poszanowanie podmiotowości każdego wyborcy, który oddał swój głos - nie może być uznane za respektujące podstawowe standardy i wartości charakteryzujące demokratyczne państwo prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska;

### 5.3.

Propozycja zgłoszona przez grupę senatorów jedynie częściowo eliminuje wskazane wyżej problemy. Samo wykreślenie treści zawartej w art. 230 § 2 jest oczywiście zabiegiem najprostszym, ale nieeliminującym wszystkich problemów i niejako z drugiej strony prowadzącym do powstania kolejnych wątpliwości konstytucyjnych. Dlatego też propozycja ta powinna zostać poddana wnikliwej ocenie i – co byłoby najlepsze - przybrać ostatecznie postać procedury szczególnej, która uwzględniałaby specyfikę sytuacji, które potencjalnie zaistnieć mogą już po oddaniu głosu przez uprawnionego wyborcę, a która precyzowałaby mechanizm oceny przyczyn opóźnienia lub braku odpowiednich działań komisji, która nie jest w stanie przekazać w terminie pierwotnym wyników głosowania z określonych obwodów głosowania, z jednoczesnym sprecyzowaniem kompetencji właściwych organów, także w zakresie ewentualnego podjęcia decyzji o przedłużeniu terminu pierwotnego;

### 5.4

W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni.

## Spis treści

1. Przedmiot i cel analizy. . . . .	3
2. Słowniczek podstawowych pojęć. . . . .	3
3. Zakres zmian zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy i stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące wątpliwości zgłoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. . . . .	6
4. Analiza merytoryczna. . . . .	8
4.1. Dotychczasowa praktyka „stosowania” przepisu art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego . . . . .	8
4.2. Wpływ ostatniej nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego na proces liczenia głosów i kwestia charakteru oraz oceny przyczyn uchylenia terminu wskazanego w treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego . . . . .	9
4.3. Zasadność uchylenia treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego i jego ewentualne skutki w kontekście dochowania konstytucyjnych standardów oraz wartości . . . . .	15
5. Konkluzje. . . . .	19