

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОКРЕМИХ ІНСТИТУТІВ ПОЛЬСЬКОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Аналізуються наявні у доктрині польського конституційного права підходи та висновки Державної виборчої комісії у сфері напрямів удосконалення виборчого Кодексу з 2011 р. Розглянуто окремі положення польського виборчого законодавства, застосування яких на практиці в циклічно здійснюваних виборчих процесах, викликає певні застереження з точки зору принципів ясності, прозорості та повноти правової системи; представлено також пропозиції «de lege ferenda».*

**Ключові слова:** виборчий кодекс, список виборців, парламентські вибори, Державна виборча комісія, виборчі округи.

### **Бучковски Лукаш. Концептуальные проблемы реформирования отдельных институтов польского избирательного законодательства**

*Статья посвящена анализу существующих в доктрине польского конституционного права подходов и заключения Государственной избирательной комиссии в сфере направлений совершенствования избирательного Кодекса 2011 г. Рассмотрены отдельные положения польского избирательного законодательства, применение которых на практике в циклически осуществляемых избирательных процессах, вызывает определенные опасения с точки зрения принципов ясности, прозрачности и полноты правовой системы; представлены также предложения «de lege ferenda».*

**Ключевые слова:** избирательный кодекс, список избирателей, парламентские выборы, Государственная избирательная комиссия, избирательные округи.

### **Buchkovski Lukasz. Conceptual problems of reforming separate institutions of the Polish electoral legislation**

*The article is devoted to the analysis of the approaches existing in the doctrine of the Polish constitutional law and the conclusions of the State Election Commission in the area of improving the 2011 Electoral Code. Some provisions of the Polish electoral legislation are considered, whose application in practice in*

---

© БУЧКОВСКИ Лукаш – кандидат наук Державної Вищої Школи Державного університету інформаційних технологій та підприємництва в Ломжі (Польща)

*cyclically carried out electoral processes causes certain concerns in terms of principles of clarity transparency and completeness of the legal system; «de lege ferenda» offers are also presented.*

**Keywords:** *Electoral Code, lists of voters, parliamentary elections, National Electoral Commission, constituencies.*

Сучасний етап розвитку юридичної науки характеризується посиленням уваги до доктринальних та прикладних проблем юридичного процесу та правових технологій, правової інженерії та її різновидів, у т. ч. й виборчої інженерії, які розглядаються як феномени, притаманні усій системі права, безвідносно до її галузевої структури. Колосальний інтерес до процесуально-процедурних форм у праві, пов'язаних з ними юридичних технологій та інженерних конструкцій, обумовлений багатьма факторами, в тому числі завданнями та потребами забезпечення ефективного механізму правового регулювання за допомогою його процесуальної складової, що, у свою чергу, детермінує необхідність інтенсивного розвитку та якісного удосконалення законодавства з метою оптимізації правозастосовної діяльності. Особливо відчутною ця проблема є у сфері виборчих відносин.

У цих умовах значний доктринальний та, особливо, прикладний інтерес являє собою досвід конституційно-правового забезпечення виборчих відносин в окремих державах, зокрема, Республіці Польща.

Виборчий кодекс Республіки Польща від 5 січня 2011 р. (єдиний текст Вісник законів від 2018 р., ст. 754 зі змінами), що регулює виборчий процес до Сейму Республіки Польща, Сенату Республіки Польща, вибори Президента Республіки Польща, до установчих та виконавчих органів територіального самоврядування, а також до Європарламенту, становить відповідь на систематично відновлювані пропозиції представників юридичної науки у сфері польського конституційного законодавства, а також виборчої адміністрації<sup>1</sup> щодо необхідності ухвалення закону, який комплексно врегулює інститути польського виборчого законодавства<sup>2</sup>. Така необхідність бере свій початок з переконання, що прогресуючий процес модернізації

виборчого права повинен зміцнювати роль громадян як суб'єкта, що виражається також у їх свідомій участі у періодично здійснюваних, вільних виборах — саме тому слід визнати Кодекс однією з істотних гарантій ролі та значення особи в державі<sup>3</sup>.

Виборчі права, регулювання, а також гарантії їх реалізації, що відповідають стандартам правової держави, свідчать про демократизм держави, в якій суверен виражає свою політичну волю, а право на чесні вибори є основним громадянським правом<sup>4</sup>. Метою кодифікації виборчого права не було лише зведення в одному законі положень, які до цього часу містились у декількох актах, але перш за все пристосування їх до змінюваних суспільних і політичних умов, а також направленість на майбутнє, в якому вони повинні діяти<sup>5</sup>.

Слід зауважити, що до цього часу до Кодексу внесено 26 змін, при цьому, 5 перших законів, які змінили його положення, були ухвалені ще до набрання обговорюваним актом чинності<sup>6</sup>. Беручи до уваги, що Виборчий кодекс Республіки Польща чинний тільки 7 років, частота внесення до нього змін є досить високою, що не відповідає постулату ухвалення стабільного, однозначного права, як і права, яке викликає довіру громадян, що становить один з визначників принципу демократичної правової держави<sup>7</sup>. Такий стан підтверджує ризики, які виявили представники науки конституційного права ще до завершення законодавчого процесу<sup>8</sup>. Незважаючи на нерідко здійснювані поправки — які мали місце з політичних, а не суттєвих причин — що не є новиною у виборчому законодавстві<sup>9</sup>, і надалі увагу привертає широкий спектр положень законодавства, які не дочекалися зміни, беручи до уваги факт, що їх практичне застосування стикається з труднощами, які спричиняються або необдуманною конструкцією або непослідовністю законодавця, або ж непрозорістю такого положення.

Ця стаття не закликає до цілісного обговорення положень польського законодавства, які викликають сумніви в науці польського конституційного законодавства, виборців та органів, відповідальних за проведення конкретних процесів.

Представлені в ній будуть лише деякі положення, які негайно вимагають змін.

Серед інструментів польського виборчого законодавства, що спричиняють критичні коментарі, слід зазначити списки виборців, щодо яких особливо часто учасники проведених виборів та виборчі органи вносять зауваження і пропозиції змін. Оскільки сфера обговорюваного інституту широка, порушені питання стосуються його різноманітних аспектів, серед яких найістотнішими слід визнати принципи актуалізації списків виборців щодо виборчих процесів, які можуть реалізуватися у двох турах голосування (президентські вибори та вибори війтів, бурмістрів і мерів міст)<sup>10</sup>.

Відповідно до змісту § 2 ст. 319 Виборчого кодексу Республіки Польща, повторне голосування у президентських виборах Республіки Польща проводиться на підставі другого примірника списку виборців, складеного для потреб першого туру голосування, після здійснення його актуалізації<sup>11</sup> (аналогічна ситуація простежується на виборах виконавчих органів до гміни). Дієвість здійснення такої актуалізації становить предмет численних скарг виборців, які вказують на необґрунтовані випадки оминання їх у списку або виключення з нього, що призводить до безпідставного протиправного позбавлення чинного виборчого права. На даний час у польському праві існує дуже обмежена можливість, щоб особа, включена до списку виборців у обраній для себе виборчій дільниці перед першим туром голосування або включення до нього з приводу перебування у визначеному закладі, в якому утворено окрему виборчу дільницю (лікувальний заклад, установа виконання покарань, слідчий ізолятор), була включена до іншого списку у повторному голосуванні. Вищевказані зауваження стосуються, зокрема, осіб, які перед першим голосуванням перебувають в лікувальних закладах (лікарнях, профілактично-лікувальних закладах або санаторіях), які покинули даний заклад до дня повторного голосування, і не дивлячись на це, надалі перебувають у списку виборців, складеному для потреб окремої дільниці, а не у відповідному списку з огляду

на місце проживання або у дільниці, вказаній цією особою. Щоправда, такі виборці мають теоретичну можливість голосування у своїй рідній дільниці, оскільки – відповідно до змісту пункту 3 § 1 ст. 51 Виборчого кодексу Республіки Польща – дільнична виборча комісія у справах голосування включає у день виборів до списку особу, яка була виключена зі списку даної дільниці у зв'язку з включенням цієї особи до списку виборців в закладі, про який мова в § 4 ст. 12 (окрема дільниця), якщо документально підтвердить, що покинула цей суб'єкт до дня виборів<sup>12</sup>.

Перенесення обов'язку підтвердження в обговорюваній ситуації на виборця, у багатьох випадках робить реалізацію його повноважень неможливою або ускладненою, – умову підтвердження у день виборів факту покинення визначеного закладу безпосередньо перед повторним голосуванням (напр. шляхом представлення дільничній комісії виписки з лікарні) слід визнати занадто жорсткою і такою, що обмежує чинне виборче право громадян. У схожій ситуації знаходяться виборці, які перед першим туром президентських виборів подали заяву про включення їх до списку виборців в обраній виборчій дільниці, – наприклад у гміні їх тимчасового проживання або дільниці, утвореній для польських громадян, які перебувають за кордоном (ці зауваження не відносяться до виборів війта, бурмістра і мера міста з огляду на необхідність голосування у місці постійного проживання та відсутності можливості проведення голосування за межами Республіки Польща<sup>13</sup>), і які повернулися до місця постійного проживання перед повторним голосуванням або будуть у день виборів перебувати в іншому населеному пункті.

Відповідно до чинних положень польського законодавства, такі особи можуть голосувати у другому турі виборів в іншій виборчій дільниці, ніж попередньо обрана, всього лише на підставі довідки про право на голосування, отриманої в адміністрації гміни (або від консула відповідно до дільниці, утвореної за кордоном), в якій вони були включені до списку виборців у першому голосуванні.

Серед ймовірних рішень обговорюваної проблеми слід вказати введення до польського законодавства можливості включення заінтересованої особи до списку виборців в обраній дільниці всього лише на один, вказаний цією особою тур голосування, а щодо окремих дільниць – слід змінити чинне положення у такий спосіб, щоб автоматичного виключити зі списку виборця, який перед повторним голосуванням покинув заклад, в якому утворено дільницю, та включити його до списку у відповідній дільниці з огляду на місце постійного проживання або, – за заявою виборця – в обраній ним дільниці<sup>14</sup>.

Також слід звернути увагу на принципи включення до списків виборців, що складаються у Республіці Польща для польських громадян, які постійно проживають за кордоном. У світлі чинної редакції § 3 ст. 51 Виборчого кодексу Республіки Польща, відносно всіх видів виборчого процесу, за винятком виборів до установчих та виконавчих органів територіального самоврядування, можливим є включення дільничною виборчою комісією у день голосування до списку виборців також польського громадянина, який постійно проживає за кордоном, якщо він документально підтвердить цей факт. Включення виборця до списку відбувається на підставі дійсного паспорта громадянина Республіки Польща для виїзду за кордон, наслідком чого є поставлення на останній вільній сторінці цього паспорта, призначеній на візові примітки, печатки дільничної виборчої комісії та вписування дати голосування<sup>15</sup>. Серед застережень, що з'являються відносно чинного регулювання, слід зазначити ті, які вказують на факт, що багато осіб з числа польських громадян, які проживають – начебто постійно – за кордоном, проте з наміром повернення до Республіки Польща, не виконують визначеної у пункті 9 ст. 5 Виборчого кодексу Республіки Польща, виборчої умови постійного проживання, яку слід розуміти як «проживання у визначеному населеному пункті за вказаною адресою з наміром постійного перебування». Такі особи, можуть легко у день голосування пред'явити дільничній виборчій комісії документи, що підтверджують факт їх постійного проживання за кордоном (підтвердження

працевлаштування, оплати податків, користування системами соціального страхування), що становитиме передумову включення таких осіб до списку виборців в обраній виборчій дільниці.

Слід взяти до уваги, що виборці, які дійсно лише тимчасово проживають за кордоном, є внесені до реєстру виборців у Республіці Польща і, що з цього слідує, автоматично включаються в списки, які складаються для відповідних виборчих дільниць з огляду на місце постійного проживання на території Республіки Польща. Такий стан може, по-перше, привести до ситуації, в якій виборець буде включений до двох списків: у своїй рідній дільниці та в дільниці, обраній у день голосування, що визнати слід дією *contra legem* тому, що відповідно до змісту § 2 ст. 26 Виборчого кодексу Республіки Польща виборець може бути включений тільки до одного списку виборців<sup>16</sup>, по-друге, крім поставлення печатки дільничної виборчої комісії в паспорті громадянина Республіки Польща для виїзду за кордон, особа, яка подає заяву про включення її до списку, може багатократно голосувати на цих самих виборах: раз в обраній виборчій дільниці на підставі дійсного паспорта громадянина Республіки Польща для виїзду за кордон, другий раз у відповідній дільниці з огляду на місце постійного проживання у Республіці Польща, на підставі іншого документа, який дозволяє встановити особу голосуючого (§ 1 ст. 52 Виборчого кодексу Республіки Польща).

Беручи до уваги вищевикладене, можна розглянути відмову від можливості включення до списку обговорюваної категорії виборців в день голосування, на користь положень, за зразком чинного на сьогодні § 1 ст. 28 Виборчого кодексу Республіки Польща, згідно з яким виборець, за своєю заявою, поданою у письмовій формі до адміністрації гміни найпізніше за 5 днів до дня голосування, буде включений до самостійно обраного списку виборців (таке рішення дає гарантію принципу загальності голосування<sup>17</sup>). Таке рішення дозволило б виключити випадки наявності цієї самої особи у двох списках та запобігти можливості голосування у двох дільницях. Для здійснення

найменш обтяжливої для виборців процедури, принциповим було б введення можливості подачі заяви у різних формах (письмова, усна, електронна, телефонна, телеграфом, телефаксом), так як це застосовується щодо виборців, які проживають за кордоном при подачі ними заяви до відповідного консула про включення до списку виборців<sup>18</sup>.

Важливим є питання адреси, за якою виборець, який ніколи не проживав за даною адресою, є включений до списку виборців в порядку § 4 ст. 28 у зв'язку з § 1 ст. 28 Виборчого кодексу Республіки Польща: такий виборець, перебуваючи на території гміни, уповноважений до подачі не пізніше за 5 днів до дати виборів заяви до адміністрації гміни про включення його до списку виборців в обраній виборчій дільниці, утвореній на її території (слід зазначити, що громадяни які не мають зареєстрованого місця проживання не мають права участі у виборах до органів самоврядування, тому також не можуть бути включені у списки виборців, що складається для потреб таких виборів<sup>19</sup>). Можливо, питання адреси, яка вказується в таких випадках у списку виборців, має бути врегульоване у порядку розпорядження щодо списку виборців, що вимагало б однак зміни повноваження, передбаченого законом.

Сьогодні існує потреба розширення сфери даних, які подаються виборцем у заяві про включення його до списку в обраній виборчій дільниці: відповідно до чинного польського законодавства, згідно з положеннями § 5 ст. 28 і § 7 і 8 ст. 26 Виборчого кодексу Республіки Польща, необхідним є зазначення громадянином виключно даних, які включаються до списку виборців, а саме: імені (імен), прізвища, імені батька, дати народження, персонального номера ПЕСЕЛЬ та адреси проживання (для польських громадян, включених в частину А списку виборців) або імені (імен), прізвища, імені батька, дати народження, громадянства країни-члена Європейського Союзу, номера паспорта громадянина для виїзду за кордон або іншого документа, що посвідчує особу, а також адреси проживання (для громадян країн-членів ЄС, які не мають польського громадянства, яким надаються виборчі права на території Республіки Польща). Слід



запропонувати розширення цього каталогу вимогою подання заявником інформації на тему гміни, в якій він знаходиться у реєстрі виборців, що полегшило б і пришвидшило б повідомлення відповідної установи органу самоврядування з огляду на місце проживання про включення виборця до списку та перевірку наявності у заявника повних публічних прав.

Наступним питанням, що вимагає уваги, є законне визначення моменту припинення мандату депутата, члена сенату, члена ради, вїта (бурмістра, мера міста) та втрати мандату депутата Європейського парламенту. Відповідно до положень чинного польського законодавства, припинення мандату депутата настає – крім інших причин – внаслідок призначення у ході каденції на посаду або доручення функцій, яких відповідно до положень Основного або інших законів Республіки Польща не можна пов'язувати з депутатським мандатом (пункт 6 § 1 ст. 247 Виборчого кодексу Республіки Польща), а також у випадку обирання у ході каденції депутатом Європейського парламенту (пункт 7 § 1 ст. 247 Виборчого кодексу Республіки Польща). Припинення представницького мандату в наслідок вищевказаних випадків настає – відповідно до § 5 ст. 247 кодексу – **на день обрання або призначення** виконувати функцію чи займати посаду, охоплену принципом *incompatibilitas*<sup>20</sup>. У той самий спосіб врегульовано умови припинення повноважень члена сенату (пункт 6 і 7 § 1 ст. 279 та § 5 ст. 279 Виборчого кодексу Республіки Польща) та втрати мандату депутатом Європейського парламенту (пункт 2а і 3 § 1 ст. 364 Виборчого кодексу Республіки Польща та § 3 ст. 364 Виборчого кодексу Республіки Польща). Зі змісту пункту 5 § 1 ст. 383 Виборчого кодексу Республіки Польща виникає, що припинення мандату члена ради настає у випадку порушення законної заборони поєднання мандату з виконанням визначених в окремих положеннях функцій або діяльності – аналогічно врегульовано передумови припинення мандату вїта (бурмістра, мера міста<sup>21</sup>).

З метою виявлення зв'язку між вказаними вище заборонами, слід зауважити, що згідно із пунктом 1 ст. 25 b та пунктом 4

ст. 27 Закону від 8 березня 1990 р. «Про самоврядування гміни» (єдиний текст Вісник законів від 2018 р., ст. 994 зі змінами), мандат члена ради та мандат вїйта і його заступника не можна пов'язувати з мандатом депутата і члена сенату<sup>22</sup>, натомість відповідно до положень § 1 і 2 ст. 334 Виборчого кодексу Республіки Польща, депутат Європейського парламенту не може поєднувати свій мандат з виконанням мандату депутата або члена сенату, а також з виконанням будь-якої функції чи посади, яку відповідно до положень Конституції Республіки Польща, не можна поєднувати з виконанням мандату в польському парламенті<sup>23</sup>.

Що істотно, законодавець висловився дещо неоднозначно щодо врегулювання інституту несумісності мандату депутата (члена сенату, депутата Європарламенту, вїйта та члена ради) з іншими функціями або посадами: відповідно до § 3 ст. 247 Виборчого кодексу Республіки Польща, мандат депутата припиняється, якщо **у день виборів** особа займала посаду або функцію, охоплену несумісністю, і якщо впродовж 14 днів від дня оголошення Державною виборчою комісією у Віснику законів Республіка Польща результатів виборів до Сейму, ця особа не подасть Маршалові Сейму заяви про відмову від займаної посади або виконуваної функції (аналогічні наслідки поширюються на депутата, який був призначений на визначену посаду або функцію у період від дня виборів до дня початку каденції Сейму та депутата, який отримав мандат у період каденції Сейму). У ідентичний спосіб Кодекс регулює випадки припинення мандату члена сенату (§ 3 ст. 279) та втрати мандату депутатом Європейського парламенту (§ 2 ст. 364). У такій ситуації слід прийняти, що новообраний депутат, член сенату або депутат Європейського парламенту, який виконує у день виборів функцію вїйта (бурмістра або мера міста) або члена ради, може у 14-денний строк від дати оголошення результатів виборів Державною виборчою комісією подати до виборчого комісара письмову заяву про відмову від його функції, охопленої несумісністю (аналогічну заяву, пред'являючи Маршалові Сейму або Маршалові Сенату) і зберегти цим самим мандат

Сейму, Сенату або Європарламенту. Неподання заяви спричинить припинення мандату депутата або члена сенату чи втрату мандату Європарламенту і подальшого продовження функції вїйта чи депутата. З вищенаведеного виникає, що у разі вибору депутата (члена сенату, депутата Європарламенту) на посаду вїйта (бурмістра, мера міста) або члена ради, виконувані мандати визначених категорій представників, припиняться **автоматично на основі положень** з дня обрання на виконання функції в органі територіального самоврядування<sup>24</sup>, **натомість** у разі обиравання вїйта (бурмістра, мера міста) або члена ради на посаду депутата, члена сенату або депутата Європарламенту, чинні положення законодавства передбачають **14-денний строк на прийняття остаточного рішення** щодо функції або посади, яку визначена особа хоче зберегти<sup>25</sup>. Слід запропонувати уніфікацію правової підстави в обох випадках.

Серед інститутів польського виборчого законодавства, що вимагають втручання законодавця, представники юридичної науки у сфері польського конституційного законодавства вбачають також процес оскарження у випадку відмови у реєстрації списків окружних кандидатів на посаду депутата (або кандидатів на посаду члена сенату). Відповідно до положень § 2 ст. 218 Виборчого кодексу Республіки Польща, негативні рішення окружних виборчих комісій у цій сфері підлягають оскарженню в Державній виборчій комісії, рішення якої має остаточний характер. Слід вказати, що відносно відсутності можливості подачі скарги до суду на рішення Державної виборчої комісії у справах, врегульованих § 4 ст. 215 кодексу (відмова у реєстрації кандидата з огляду на відсутність права виборності), висловився Конституційний суд Республіки Польща у рішенні від 18 липня 2012 р. (Справа № К 14/12, Вісник законів від 2012, ст. 849), констатуючи, що це регулювання становить обмеження конституційного права на суд і не відповідає Основному закону (на подібні принципи опирався Конституційний суд Республіки Польща у рішенні від 6 квітня 2016 р. [справа № Р5/14, Вісник законів від 2016, ст. 1232]), визнаючи друге речення § 2 ст. 420 Виборчого кодексу Республіки Польща нез-

гідним з п.1 ст. 45 і п. 2 ст. 77 та п. 2 ст.165 Конституції Республіки Польща). Крім того, внаслідок вищенаведеного рішення Конституційного суду Республіки Польща, друге речення § 2 ст. 218 Виборчого кодексу Республіки Польща: [...] *до рішення Державної виборчої комісії не застосовується правовий засіб* втратило силу у сфері рішень Державної виборчої комісії у справах відмови у реєстрації кандидата окружною виборчою комісією з приводу відсутності пасивного виборчого права, до обговорюваного положення не внесено змін вже 6 років, незважаючи на подані пропозиції щодо його зміни<sup>26</sup>. Державна виборча комісія, видаючи рішення у таких справах може лише посилатися на рішення Конституційного суду Республіки Польща, без можливості направити сторону до суду.

Сумніви викликає також порядок розгляду Державною виборчою комісією скарг на рішення окружних виборчих комісій, що відмовляють у реєстрації окружного списку або кандидата з приводу недостатньої кількості підписів підтримки. Згідно із § 1 ст. 210 Виборчого кодексу Республіки Польща, окружний список кандидатів на посаду депутатів повинен бути підтриманий підписами щонайменше 5000 виборців, які постійно проживають у даному виборчому окрузі (з такого обов'язку звільнений виборчий комітет, який ефективно зареєстрував списки в щонайменше половині округів), натомість заява кандидата на посаду члена сенату вимагає отримання щонайменше 2000 підписів підтримки (§ 1 ст. 265 Виборчого кодексу Республіки Польща).

У випадку, при якому кількість підписів підтримки менша ніж вимагається, окружна виборча комісія просить особу, яка подає список, доповнити підписи у строк передбачений для ефективно реєстрації списку (до 24.00 год. за 40 днів до дня виборів), – якщо доповнення не виконано або термін на виконання закінчився, окружна комісія приймає рішення про відмову у реєстрації списку<sup>27</sup>. Подібна процедура відбувається коли у випадку ствердження органом, що реєструє – внаслідок проведення перевірки після виникнення обґрунтованих сумні-

вів щодо справжності даних, поданих у списку підписів або достовірності підписів, – що список або кандидат не отримали необхідної кількості підписів підтримки<sup>28</sup>. В обох випадках особі, яка подає список, надається право подачі скарги до Державної виборчої комісії, натомість можливість її розгляду по суті веде до принципових застережень у світлі § 3 ст. 213 Виборчого кодексу Республіки Польща, згідно з яким *«(.) прийняті аркуші списку підписів комісія зберігає в запечатаних пакетах. Надання доступу і розпечатування пакетів може наступити виключно на потреби провадження у суді і в органах прокуратури. (.)»*. Звідси виникає, що Державна виборча комісія, розглядаючи скаргу, що стосується неправильності складання списку підписів, не має права ознайомитися з цими списками.

Посилаючись на вищевказані сумніви, можливими є два вирішення: по-перше, можна розглянути забезпечення окружних судів повноваженнями для розгляду скарг на всі ухвали, видані окружними виборчими комісіями у справах, пов'язаних з відмовою у реєстрації списків або кандидатів, впроваджуючи цим самим порядок судового контролю над рішеннями виборчого органу у вказаній сфері; по-друге, при утриманні положень чинного польського законодавства у такій редакції – можна ввести до змісту § 2 ст. 218 (цим самим беручи до уваги рішення Конституційного суду Республіки Польща від 18 липня 2012 р.) засіб оскарження рішення Державної виборчої комісії, а до Верховного суду Республіки Польща у справах, які стосуються відсутності пасивного виборчого права<sup>29</sup>. При внесенні пропонованої поправки необхідно пам'ятати про одночасну уніфікацію положень, які стосуються процедури реєстрації списків кандидатів або кандидата до органів самоврядування: у чинній редакції відповідних положень Виборчого кодексу Республіки Польща – що суттєво відрізняються від регулювань попереднього виборчого законодавства органів самоврядування<sup>30</sup> особа, яка подає список або кандидат може оскаржити негативне рішення територіальних виборчих комісій у виборчого комісара, а його рішення, якщо воно теж буде

негативне, можна оскаржити в Державній виборчій комісії, рішення якої є остаточним<sup>31</sup>. Обмірковування вимагає – аналогічно, як у вище описаному випадку – надання окружним судам повноважень для розгляду скарг на рішення територіальних комісій. Крім цього, зважаючи на необхідність поточного виконання інших дій у сфері виборчого процесу, що виникають з прийнятого виборчого календаря, слід було б встановити досить обмежені (граничні) терміни розгляду окружними судами скарг у вказаних категоріях справ (напр. впродовж 24 годин), як це відбувається у випадку розгляду судами заяв, що стосуються поширення у виборчих матеріалах або в інших формах здійснюваної виборчої агітації неправдивої інформації (§ 1 ст. 111 Виборчого кодексу Республіки Польща).

У випадку § 3 ст. 213 Виборчого кодексу Республіки Польща, слід запропонувати зміну, що виражається у наданні Державній виборчій комісії права ознайомлення зі списком підписів осіб, які підтримують заяву списку або кандидата на етапі розгляду скарги на рішення окружної виборчої комісії, що відмовляє у реєстрації з огляду на відсутність необхідної кількості підписів підтримки.

Останнє застереження, що стосується теми процесу оскарження рішення, яке відмовляє у реєстрації списку кандидатів або кандидата, стосується строку подачі скарги (міркування стосуються також повідомлення про утворення виборчого комітету) на рішення не на користь заявника. Виборчий кодекс Республіки Польща в чинній редакції передбачає (порівн. § 2 ст. 218, § 6 ст. 304, § 1 і 2 ст. 432 Виборчого кодексу Республіки Польща), що цей строк рахується від дати вручення заявнику постанови – таке рішення, з огляду на розповсюджені у практиці труднощі у врученні рішення, спричинені відсутністю адресата, зазначенням неправильної адреси, відсутністю реакції на спроби зв'язатися або іншими обставинами, затягує процес, перешкоджає роботі виборчих органів та порушує справний хід здійснення наступних виборчих дій. Слід запропонувати, щоб строк рахувався від дати оголошення на сайті виборчо-

го органу рішення цього органу, про відмову у прийнятті заявки про утворення виборчого комітету або про відмову у реєстрації списку (кандидата). Також можна обміркувати зобов'язання виборчого комітету вказати у заявці своєї адреси електронної пошти, на яку буде відправлено таке рішення, – строк для подачі скарги, у такому випадку, міг би рахуватися від дати відправлення рішення виборчого органу на електронну пошту заінтересованої особи<sup>32</sup>.

На закінчення міркувань, що стосуються пропозиції щодо внесення змін до положень польського виборчого законодавства, слід сформулювати короткі зауваження на тему двох положень кодексу, щодо яких бажаним було б втручання законодавця. По-перше, у положеннях чинного законодавства, встановлення результатів виборів до Сейму, що становить повторення раніше чинних положень<sup>33</sup>, є надзвичайно складним процесом і через це – трудомістким: згідно з положеннями Виборчого кодексу Республіки Польща (ст. 228–237 Виборчого кодексу Республіки Польща), після встановлення результатів голосування на дільниці, дільничні виборчі комісії передають протоколи окружним комісіям, які на їх підставі встановлюють результати голосування за окремі списки кандидатів у конкретному окрузі, відправляючи відповідні встановлення до Державної виборчої комісії. Державна виборча комісія на підставі протоколів, отриманих від виборчих округів, встановлює зведені результати голосування за списки кандидатів в масштабі всієї Польщі та вирішує, які з числа списків виконують необхідні умови для участі в поділі мандатів (перевищення 5 % прохідного порогу у випадку комітетів, які самостійно стартують у виборах, та 8 % для виборчих коаліцій), повідомляючи про виконані встановлення окружні виборчі комісії, до обов'язків яких належить здійснення поділу мандатів між призначеними списками, базуючись на системі д'Ондта<sup>34</sup>.

У подальшому, голова виборчої комісії передає протоколи з результатами виборів Державній виборчій комісії, яка, в свою чергу, після проведення перевірки, оголошує у Віснику законів Республіки Польща та надає відкритий доступ до результатів

виборів до Сейму. Обґрунтованим здається доручення виконання поділу мандатів між призначеними списками Державній виборчій комісії, на підставі даних, поданих у протоколах, які передаються окружними виборчими комісіями – чинний на сьогодні порядок, що виражається у передачі Державною виборчою комісією інформації щодо призначених списків окружним виборчим комісіям з метою розділу мандатних місць, веде до необґрунтованого продовження процесу встановлення результатів виборів<sup>35</sup>.

Доповнення вимагає також прогалина у положеннях Кодексу, пов'язана з порядком доповнення складу Сенату в разі необрання члена сенату в загальних або додаткових виборах – така можливість може виникнути у ситуації, при якій голосування проведено щодо одного кандидата і він не отримує безумовної більшості голосів або також у випадку, якщо у виборчому окрузі не зареєстровано жодного кандидата.

Наведені вище деякі міркування щодо необхідності внесення змін до положень польського Виборчого кодексу від 2011 р. ведуть до висновку, що незважаючи на численні поправки Кодексу, які часто здійснюються поспіхом і без належної законодавчої рефлексії, надалі існує група положень, що врегульовує польський виборчий процес, яка вимагає законодавчого втручання. Зокрема на розгляд законодавцю слід передати питання реалізації виборчих повноважень особи, з метою забезпечення громадянину можливості вільного користування активним і пасивним виборчим правом – звідси також, випливають найнеобхідніші зміни у сфері положень законодавства, що стосуються списків виборців та порядку розгляду скарг на негативні рішення виборчих органів щодо списків, які відносяться до реєстрації, або кандидатів у конкретних виборах.

1. *Rakowska A., Skotnicki K.* Zmiany w polskim prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy // *Przegląd Sejmowy*. 2011, nr 4. s. 9-10; *Czaplicki K. W.* O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy. Toruń 2009. s. 28; *Skrzydło W.* O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego // *Studia wyborcze*. Tom I. 2006. s. 19; 2. *Skrzydło W.* O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego // *Studia wyborcze*. Tom I. 2006.



s. 11; *Żukowski A.* System wyborczy do Sejmu i Senatu RP. Warszawa, 2004. s. 191; *Buczkowski J.* Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej. Lublin, 1998. s. 362; *Sokala A.* Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Toruń, 2001. s. 20-21; **3.** *Patrzalek A., Skrzydło W.* Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego // Przegląd Sejmowy. 1997. nr 2. s. 10-11; **4.** *Zoll A.* Prawa wyborcze w świetle doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. (w:) Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka, Warszawa, 2005. s. 402; **5.** *Kupiszewski H.* Prawo rzymskie a współczesność. Warszawa, 1988. s. 216; **6.** *Skotnicki K.* Przebieg prac nad Kodeksem wyborczym, (w:) Kodeks wyborczy. Wstępna ocena. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2011. s. 34; **7.** *Czaplicki K. W.* O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy. Toruń, 2009. s. 10; **8.** *Rakowska A., Skotnicki K.* Zmiany w polskim prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy // Przegląd Sejmowy. 2011, nr 4. s. 19; **9.** *Czaplicki K. W.* O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy. Toruń, 2009. s. 16; **10.** *Rakowski M.* Druga tura wyborów samorządowych – gwarancja demokracji czy zbędna dekoracja? // Studia wyborcze. Tom XXII. 2016. s. 32; **11.** *Czaplicki K. W.* (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz Lex, Wolters Kluwer business, Warszawa, 2014. s. 668; **12.** *Banaszak B.* Kodeks wyborczy. Komentarz. Wyd. C. H. Beck. Warszawa, 2014. s. 505; **13.** *Rymarz F.* (w:) Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz. Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa, 2006. s. 476; **14.** *Państwowa Komisja Wyborcza,* Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. s. 9-10; **15.** *Jaworski S. J.* (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz Lex, Wolters Kluwer business. Warszawa, 2014. s. 172; **16.** *Państwowa Komisja Wyborcza,* Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. s. 12; **17.** *Banaszak B.* Kodeks wyborczy. Komentarz. Wyd. C. H. Beck. Warszawa, 2014. s. 64; **18.** *Czaplicki K. W.* (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz Lex, Wolters Kluwer business, Warszawa, 2014. s. 12; **19.** *Kisielewicz A.* (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz Lex. Wolters Kluwer business. Warszawa, 2014. s. 123; **20.** *Kisielewicz A.* (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz Lex. Wolters Kluwer business. Warszawa, 2014. s. 587; **21.** *Bąkiewicz M.* System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim. Wyd. Adam Marszałek. Toruń, 2008. s. 189; **22.** *Kisielewicz A.* (w:) Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz. Wyd Wolters Kluwer. Warszawa, 2006. s. 410; **23.** *Banaszak B.* Kodeks wyborczy. Komentarz. Wyd. C. H. Beck. Warszawa, 2014. s. 517; **24.** *Kisielewicz A.* Wygaśnięcie mandatu radnego (w:) Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka. Warszawa, 2005. s. 156; **25.** *Kisielewicz A.* (w:) Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz. Wyd Wolters Kluwer. Warszawa, 2006. s. 410; **26.** *Banaszak B.* Kodeks wyborczy. Komentarz. Wyd. C. H. Beck. Warszawa,

2014. s. 389; **27.** *Kryszew G.* Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego, (w:) Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2011. s. 185; **28.** *Dauter B.* (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz Lex, Wolters Kluwer business. Warszawa, 2014. s. 533; **29.** *Państwowa Komisja Wyborcza*, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. s. 12; **30.** *Dauter B.* (w:) Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer. Warszawa, 2006. s. 286, *Szcześniak.* Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian (w:) Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka. Warszawa, 2005. s. 346; **31.** *Kryszew G.* Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego, (w:) Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2011. s. 189; **32.** *Państwowa Komisja Wyborcza*, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. s. 4; **33.** *Sokala A.* Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Toruń, 2001. s. 23; **34.** *Czaplicki K. W.* (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz Lex, Wolters Kluwer business, Warszawa, 2014. s. 555; **35.** *Państwowa Komisja Wyborcza*, Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15, Warszawa, 2016. s. 8.

### ***Buczkowski Łukasz.* Conceptual problems of reforming separate institutions of the Polish electoral legislation**

The aim of the article is to present the position of the doctrine of Polish constitutional law and the opinion of the National Electoral Commission on the desired directions of amendments to the Election Code of 2011. The provisions of the Election Act have been analysed. Their use in periodical electoral procedures raises objections as to their clarity and transparency and the completeness of the legal system. The article also presents proposals for the most urgent changes to the relevant regulations.

Among the current problems of the Polish electoral law, requiring the legislator's intervention, first of all, one should indicate the institution of the list of voters, which provokes a number of critical remarks from the science of law and electoral authorities. It should be noted that the current rules of updating lists of voters may exclude the possibility of voting in the second round of elections, in respect of certain categories of voters, constituting a limitation of individual's political rights without legal grounds. Doubts are also raised by the procedure of adding Polish citizens who are permanently residing abroad to the lists of voters on the day of voting. In the current legal status, the indicated solution does not fully protect against the possibility of multiple voting by some voters, which is contrary to the principle of formal equality of elections. It is also necessary to suggest the extended scope of information indispensable in the

request for adding the data on the commune in which the applicant is entered into the register of voters to the list of voters, which would facilitate the notification of the local authority competent for the place of residence of the voter of the necessity to delete this person from the list in their home circuit.

Another issue requiring legislative attention is the need to harmonize the provisions of the Code regarding the moment of expiry of a Deputy, Senator, Councillor and Commune Head (Mayor, President of the City) Mandate and the loss of an MEP Mandate. The current structure of the discussed regulations is characterized by inconsistency in determining the date of expiry of power to hold certain positions.

The issue raised consistently by the doctrine of Polish constitutional law is also the appeal procedure against the decisions of the National Electoral Commission and against decisions of Constituency Electoral Commissions refusing to register constituency lists of candidates for deputies due to the lack of the right to be elected, which does not provide for the judicial way to appeal against decisions of the central electoral authority. The real possibility of the National Electoral Commission to examine appeals against the refusals to register the lists due to the insufficient number of signatures of support is doubtful because of the formal lack of access to the list of signatures by the NEC, sanctioned in Art. 213 § 3 of the Election Code.

Among the institutions of Polish electoral law worthy of interest of the legislator, one should also point to the excessively extended and stretched over time procedure of determining the results of elections to the Sejm, which unnecessarily complicates and extends the electoral procedure, and the gap in the Code, related to the mode of supplementing the Senate's composition in the failure to elect a senator in general or supplementary elections – this possibility may occur in a situation in which voting is conducted for one candidate only and they do not obtain an absolute majority of votes or in the case in which no candidate has been registered in the constituency.

**Keywords:** Electoral Code, lists of voters, parliamentary elections, National Electoral Commission, constituencies.