

**Joanna Kielin-Maziarz\***

 <https://orcid.org/0000-0003-1728-3361>

## **STWIERDZENIE WAŻNOŚCI WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH, PROTESTY WYBORCZE**

Weryfikacja ważności wyborów stanowi istotny element demokratycznego procesu wyborczego. Ważnymi wyborami są te, których wynik nie został skutecznie podważony [Frydrych 2015: 59]. Dzięki niej istnieje gwarancja przeprowadzenia wyborów w sposób prawidłowy. Uczciwe, prawidłowo przeprowadzone wybory wpływają na budowanie zaufania obywateli do państwa, stąd tak istotna jest kontrola ich ważności. Sądowa procedura weryfikacji wyborów tworzy bowiem jedną z gwarancji ich uczciwości [Jaskiernia 2012: 156]. Jest ona także jedną z gwarancji demokratycznego procesu wyborczego [Grzybowski 2008: 345; Dauter 2005: 67]. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) uznał, że istnienie krajowego systemu skutecznego badania skarg indywidualnych i odwołań w sprawach dotyczących praw wyborczych jest jedną z podstawowych gwarancji wolnych i rzetelnych wyborów [Dauter, Zbieranek 2018]<sup>1</sup>. By móc tę gwarancję zrealizować, składane protesty powinny być rozpatrywane z najwyższą starannością. Jeżeli zaś okażą się zasadne, przewidziane środki prawne powinny być stosowane „z pełną stanowczością” [Rakowska 2010b: 62–63]. Należy jednak brać równocześnie pod uwagę, że rozpatrywanie protestów może być uznawane za ingerencję organów władzy sądowniczej w proces polityczny, co może rodzić ryzyko włączenia sądu w bieżące spory polityczne [Rakowska 2010a: 190]. Dlatego też sądy powinny zachowywać

---

\* Dr hab. prof. ALK, Akademia Leona Koźmińskiego, Kolegium Prawa, Zakład Prawa Konstytucyjnego, [jkielin@kozminski.edu.pl](mailto:jkielin@kozminski.edu.pl)

<sup>1</sup> Wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie 18705/06 *Aliyev v. Azerbejdżan*, LEX nr 566442.

powściągliwość w formułowaniu rozstrzygnięć w sprawach z protestów wyborczych [Wróbel 2007: 193].

Stwierdzenie ważności wyborów samorządowych obejmuje wybory do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw, a także wybory na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przy czym należy pokreślić, że ważność wyborów samorządowych jest stwierdzana wyłącznie w sprawach związanych z protestami wyborczymi. Nie stanowi więc, poza wskazanym przypadkiem, samoczynnego przedmiotu postępowania sądowego [Bielecki 2018: 392]. Protest wyborczy jest zatem środkiem umożliwiającym sądową kontrolę prawidłowości przeprowadzania i ważności wyborów i referendum [Grzybowski 2008: 354].

Odnosząc się do podstawy prawnej weryfikacji ważności wyborów, należy wskazać, że przepisy jej dotyczące znajdują się wyłącznie w ustawodawstwie zwykłym, nie zostały bowiem objęte przez regulację konstytucyjną. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> nie reguluje kwestii dotyczących wyborów samorządowych, w tym problematyki stwierdzenia ich ważności. Określa jedynie możliwość stwierdzenia ważności wyborów prezydenckich i parlamentarnych przez Sąd Najwyższy (SN). Zgodnie z art. 169 ustawy zasadniczej warunki ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Kwestie dotyczące stwierdzenia ważności wyborów samorządowych zostały uregulowane w Kodeksie wyborczym<sup>3</sup>. Problematyka ważności wyborów samorządowych ujęta jest w Rozdziale 10 Działu I (art. 82 i 83 k.w.), zawierającym przepisy ogólne dotyczące protestów wyborczych. Natomiast przepisy szczególne, dotyczące ważności wyborów samorządowych, zawarte są w Rozdziale 6 (art. 392–398 k.w.) Działu VII, który obejmuje problematykę wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Zauważalne jest duże zróżnicowanie regulacji pomiędzy procedurą weryfikacji ważności wyborów ogólnokrajowych i samorządowych [Rulka 2016b: 87–98]. Różnice te dotyczą przede wszystkim kompetencji do rozpatrywania protestów wyborczych: w przypadku wyborów ogólnokrajowych ma ją Sąd Najwyższy, w przypadku wyborów samorządowych – sądy powszechne, konkretnie sądy okręgowe. Kolejną odrębnością jest to, że nie przewidziano postępowania, które obejmowałoby jedynie stwierdzenie ważności bądź nieważności wyborów. Stwierdzenie ważności wyborów samorządowych może więc odbyć się tylko w sytuacji złożenia protestu wyborczego. Rozpatrując ważność wyborów ogólnokrajowych, Sąd Najwyższy bierze pod uwagę sprawozdanie

---

<sup>2</sup> Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.), dalej k.w.

Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z wyborów. Takie sprawozdanie nie jest jednak sporządzane przy wyborach samorządowych (Kodeks wyborczy nie ustanawia takiego wymogu). Inaczej uregulowana jest również kwestia terminu do złożenia protestu.

W odniesieniu do wyborów samorządowych przyjęto, co zostało już wskazane, że weryfikacja ich ważności będzie dokonywana przez sądy powszechne. Wynika to przede wszystkim z fizycznego braku możliwości rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy protestów wyborczych dotyczących różnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. Właściwość sądu określa art. 508 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>5</sup>. Sądem właściwym do rozpatrzenia protestu jest sąd okręgowy wskazany według miejsca zamieszkania, a w razie jego braku – według miejsca stałego pobytu wyborcy ze spisu wyborców jako podmiotu uprawnionego do wniesienia protestu.

Protesty wyborcze w wyborach samorządowych rozpatrywane są przez sąd powszechny w postępowaniu nieprocesowym. Posiłkowo w postępowaniu tym stosowane są przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (Tytuł I, Księga II).

Można zastanowić się nad charakterem postępowania z protestu wyborczego. Czy jest to odrębne postępowanie, do którego odpowiednio stosuje się przepisy postępowania cywilnego, czy też pozakodeksowe, szczególnie postępowanie cywilne nieprocesowe. Zdaniem Anny Rakowskiej [2010a: 193] należy przyjąć drugie rozumienie, stosując wykładnię językową przepisów dotyczących protestów, zgodnie z którymi sąd „rozpoznaje protest w postępowaniu nieprocesowym”. Patrząc jednak na odrębności w postępowaniu w sprawach z protestu wyborczego, o czym będzie mowa dalej, wydaje się, że zastosowanie w tym przypadku wykładni językowej jest niewystarczające. Inny sposób traktowania zarzutów, brak możliwości uzupełnienia dowodów czy kwestie związane z terminem, uzasadnieniem i doręczeniem orzeczenia powodują, że w postępowaniu tym możemy mówić o posiłkowym stosowaniu Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu z protestów wyborczych, nie zaś o odrębnym postępowaniu nieprocesowym.

Problematyka stwierdzenia ważności wyborów samorządowych obejmuje zatem również, prócz problematyki ustrojowej wynikającej z przepisów

<sup>4</sup> Według danych Krajowego Biura Wyborczego w wyborach z 2014 r. złożono 1472 protesty wyborcze, zob. Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r., Warszawa, luty 2015 r., [https://kbw.gov.pl/uploaded\\_files/1450207647\\_Informacja%20o%20przygotowaniu%20i%20przebiegu%20wyborow%20do%20rad%20gmin.pdf](https://kbw.gov.pl/uploaded_files/1450207647_Informacja%20o%20przygotowaniu%20i%20przebiegu%20wyborow%20do%20rad%20gmin.pdf) (dostęp 8.03.2022).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2021 poz. 1805 ze zm.), dalej k.p.c.

Kodeksu wyborczego, zagadnienia związane z postępowaniem przed sądem powszechnym. Można więc zauważyć pewne problemy odnoszące się przede wszystkim do zastosowania przepisów procedury cywilnej oraz funkcjonowaniem sądów, które nie w każdej sytuacji w sposób adekwatny realizują gwarancje, jakie wyborcom daje Kodeks wyborczy.

## LEGITYMACJA DO WNIESIENIA PROTESTU

Uprawnionym do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w art. 82 § 1 pkt 1 k.w., lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, o których mowa w art. 82 § 1 pkt 2 k.w., jest wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Wyborca wnoszący protest ma obowiązek wskazać, w jakim obwodzie głosowania został umieszczony w spisie wyborców. Bez względu na powody nieumieszczenia wyborcy w spisie wyborców traci on prawo do wniesienia protestu [Dauter, Zbieranek 2018]. Przy czym wnoszący protest nie musi udowodnić, że zostały naruszone jakiegokolwiek jego prawa [Banaszak 2014: 145].

Prawo do wniesienia protestu przysługuje także przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Przewodniczący komisji wyborczej ma obowiązek wykazania swego umocowania do wniesienia protestu. Jeżeli pełnomocnik komitetu wyborczego wnosi protest, musi załączyć do niego, wydany przez komitet wyborczy, dokument stwierdzający ustanowienie go pełnomocnikiem komitetu wyborczego, z podaniem jego nazwiska i imienia oraz dokładnego adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL.

Odnosząc się do legitymacji zastępcy przewodniczącego właściwej komisji wyborczej, Bogusław Dauter [Dauter, Zbieranek 2018] stwierdza, że: „Interpretując przepis art. 82 § 5 k.w. literalnie, a także systemowo (por. np. art. 242 § 3 k.w.), należy przyjąć, że prawo wniesienia protestu nie przysługuje zastępcy przewodniczącego właściwej komisji wyborczej, nawet wówczas, gdyby z przyczyn losowych przewodniczący nie mógł sprawować swojej funkcji. [...] Użyty przez ustawodawcę zwrot «właściwej komisji» należy rozumieć w ten sposób, że podstawa wniesienia protestu tkwiła w działaniu tej właśnie komisji, na przykład członek danej komisji popełnił przestępstwo przeciwko wyborom albo komisja dopuściła się naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących przepisów głosowania. Z tego punktu widzenia przez właściwą komisję wyborczą należy rozumieć każdą komisję wyborczą, w tym obwodową. W przypadku pełnomocnika wyborczego legitymowany do wniesienia

protestu jest tylko pełnomocnik, takiego umocowania nie ma osoba przez niego upoważniona, bowiem kodeks wyborczy – wskazując, jakich czynności może dokonywać osoba upoważniona, na przykład prawo zgłaszania mężów zaufania – nie daje tej osobie prawa do wniesienia protestu”.

Prawo do wniesienia protestu nie przysługuje również partii politycznej<sup>6</sup>. Kandydat także nie może wnieść protestu, chyba że uczyni to jako wyborca lub poprzez pełnomocnika [Rulka 2016a: 385].

Wnoszący protest może ustanowić pełnomocnika procesowego, co wynika z treści przepisu art. 241 § 2 k.w. Przepis ten w odniesieniu do wnoszącego protest wyborcy przebywającego za granicą lub na polskim statku morskim obliguje go do ustanowienia pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju. Odnośnie do ustanowienia pełnomocnika procesowego odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (por. np. art. 87 k.p.c.) [Rulka 2016a: 385].

Jeżeli protest jest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną, wówczas sąd okręgowy pozostawia bieg protestu bez dalszego rozpoznania. Uregulowanie to jako wyczerpujące nie pozwala, poprzez odesłanie do art. 199 § 2 k.p.c., na odrzucenie wniosku np. z powodu wniesienia go przez uczestnika postępowania, który nie istnieje [Dauter 2005: 78].

## PRZEDMIOT

Kodeks wyborczy zawiera zamknięty, zupełny katalog przyczyn stanowiących materialne przesłanki do wniesienia protestu, co oznacza, że w stosunku do przedmiotowych podstaw protestu nie można dokonywać wykładni rozszerzającej.

Istnieją dwie ustawowe przesłanki do złożenia protestu, określone w art. 82 § 1 k.w. Pierwszą z nich jest dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego<sup>7</sup>, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów.

Przesłanka ta dotyczy przestępstwa (czyli zbrodni lub występku, zgodnie z art. 7 § 1 k.k.) przeciwko wyborom, nie zaś wykroczenia. Sam art. 82 § 1 k.w. odsyła do przestępstw przeciwko wyborom stypizowanym w Rozdziale XXXI k.k. „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”. Odpowiedzialność karna określona w tym rozdziale obejmuje fałszowanie dokumentów wyborczych (art. 248 k.k.),

<sup>6</sup> Por. postanowienie SN z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 119/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 156.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1138 ze zm.), dalej k.k.

bezprawne przeszkadzanie w wyborach (art. 249 k.k.), bezprawny wpływ na głosowanie (art. 250 k.k.), przekupstwo wyborcze (art. 250a k.k.) oraz naruszenie tajności głosowania (art. 251 k.k.).

Marek Sagan [2007: 201–202], dokonując analizy tej przesłanki (pod rządem poprzedniego stanu prawnego, ze względu jednak na tożsamość regulacji, uwagi pozostają aktualne), wskazuje, że zawarte w art. 82 § 1 k.w. określenie „dopuszczenie się przestępstwa” oznacza konieczność ustalenia czynu bezprawnego i karalnego przeciwko ważności wyborów. Patrząc na ujęcie normatywne podkreśla on, że określenia: „dopuszcza się” i „popelnia” oznaczają „czasownikowe znamię czynności sprawczej, a przez naukę prawa karnego traktowane są jako pojęcia zbiorcze bezprawnych i karalnych czynów, obejmujących zarówno formy stadialne (przygotowanie, usiłowanie i dokonanie), jak i postaci zjawiskowe przestępstwa (sprawstwo, podżeganie, pomocnictwo)” [por. Wąsek 1999: 23]. Stąd też można stwierdzić, że zawarta w Kodeksie wyborczym przesłanka złożenia protestu, jaką jest „dopuszczenie przestępstwa przeciwko ważności wyborów”, zawiera w sobie założenie ukierunkowanego działania, co pozwala na przyjęcie istnienia świadomości i woli w realizacji ustawowych znamion określonego rodzaju czynu zabronionego. To z kolei oznacza, zdaniem cytowanego autora, że zachowaniu sprawcy można przypisać winę. Jest to zachowanie zawinione, zarzucalne, karalne i bezprawne. Uważa on, że „skoro prawo karne zna pojęcie czynu zabronionego (art. 115 § 1 k.k.), a ustawodawca nie posłużył się tym pojęciem, ale terminem «przestępstwo», to takiego zabiegu legislacyjnego nie można traktować tylko jako *lex imperfecta*. Dlatego też przyjęte w tym przepisie rozwiązanie, wskazujące materialnoprawną przesłankę orzeczenia nieważności wyborów, skłania do wyrażenia poglądu, że narusza ono konstytucyjną zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji)” [Sagan 2007: 201–202]. By móc mówić o czynie zawinionym, istnieje bowiem konieczność orzeczenia o winie w postępowaniu karnym. Nie można równocześnie w innych postępowaniach prowadzonych przez organy władzy publicznej o tym orzec. Argumentacja ta prowadzi do wniosku, że treść przesłanki określonej w art. 82 § 1 k.w. ogranicza konstytucyjną zasadę domniemania niewinności. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy interpretacja ta nie jest zbyt daleko idąca, skoro przepis ten o tej samej treści istniał w przepisach ordynacji samorządowej i powtórzony został przez Kodeks wyborczy, i nie stał się przedmiotem nowelizacji Kodeksu przyjętej w 2018 r.

Utrwalony jest pogląd, że w sprawie z protestu wyborczego nie ma konieczności ustalenia, czy przestępstwo zostało popełnione przez określony podmiot. Postępowanie w sprawie protestu nie jest też postępowaniem karnym, sąd nie wydaje orzeczenia w sprawie popełnionego przestępstwa przeciwko wyborom (to odbywa się w odrębnym procesie karnym), ustala jedynie jego znamiona



podmiotowe<sup>8</sup>. W większości przypadków fakt popełnienia przestępstwa nie budzi wątpliwości, pomimo braku wykrycia sprawcy. Ustawa również nie wymaga takiego ustalenia. Nie ma więc konieczności prawomocnego stwierdzenia winy za przestępstwo przeciwko wyborom. Przyjmując odmiennie, przed rozpoznaniem protestu sąd musiałby uzależnić swoje orzeczenie od wyniku postępowania karnego [Dauter, Zbieranek 2018], co byłoby sprzeczne z przesłanką szybkości postępowania z protestu wyborczego.

Drugą przesłanką jest naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mające wpływ na wynik wyborów. Oznacza to, że podstawą do wniesienia protestu w wyborach samorządowych nie może być naruszenie przepisu określającego ogólne zasady prawa wyborczego (powszechności, równości, bezpośredniości, tajności) ani inne zasady ogólne, ale wyprowadzone z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jak wolność wyborów, równość szans w wyborach czy bezstronność organów wyborczych [por. Kręcisz 2006: 198–199]. Tylko wówczas mogą stać się one podstawą protestu wyborczego, gdy równocześnie zostanie naruszony jeden ze wskazanych wyżej przepisów prawa wyborczego lub popełniony czyn bezprawny przeciwko wyborom, chroniąc tym samym dobro prawne określone zasadami ogólnymi [Sagan 2007: 199]. Nie może więc być podstawą zarzutu sam przebieg głosowania.

Naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego, o których mowa w art. 82 § 1 k.w. (naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów), oznacza naruszenie któregośkolwiek z przepisów, o których mowa w rozdziałach poświęconych tym instytucjom. Przy czym naruszenia tego musi dokonać właściwy organ wyborczy. Stąd też przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty przeciwko prowadzonej kampanii wyborczej. Takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy, który orzekł, że „Nawet przy szerokim rozumieniu pojęcia «przepisów dotyczących głosowania», którą zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale dnia 18.10.2012 r., III SW 4/12 (OSNP 2013, nr 5–6, poz. 70), nie można uznać, że mieszczą się w nim przepisy regulujące przebieg kampanii wyborczej. Z treści art. 82 § 2 kodeksu wyborczego wynika, że chodzi w nim o naruszenia przepisów, których dopuścił się właściwy organ wyborczy (Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowa komisja wyborcza, obwodowa komisja wyborcza). Tylko zatem przepisy regulujące formalne procedury, mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi, da się zakwalifikować «jako przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania

---

<sup>8</sup> Por. postanowienie SN z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt III SW 120/05, OSNP 2006, nr 7–8, poz. 138.

lub wyników wyborów». Stąd też przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty przeciwko prowadzonej kampanii wyborczej<sup>9</sup>.

Przesłanki określone w art. 82 § 1 k.w. mogą występować samoistnie lub kumulatywnie (w tym jako niezależne od siebie albo wzajemnie się krzyżujące) [Sagan 2007: 194]. Ustawodawca użył spójnika „lub”, co oznacza, że protest można złożyć, opierając się na jednej ze wskazanych podstaw lub obu jednocześnie [Dauter, Zbieranek 2018]. M. Sagan [2007: 194] zauważa, że materialne przesłanki wniesienia protestu wyborczego ujęte są w dwóch oznaczonych rodzajowo grupach, które obejmują ściśle określone przyczyny zaskarżenia. Ustawodawca używa określenia „dopuszczenia się przestępstwa”, co oznacza, że składający protest zobowiązany jest do wskazania jedynie okoliczności świadczących o popełnieniu przestępstwa. „Dopuszczać” to m.in. „uznawać coś za możliwe, przypuszczać, przewidywać” [zob. Szymczak 1978: 430; Dauter, Zbieranek: 2018].

Z orzecznictwa sądów apelacyjnych i okręgowych wynika, że przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów musi mieć wpływ na ważność wyborów i pozostawać z wynikami wyborów w bezpośrednim związku przyczynowym [Dauter 2005: 69]<sup>10</sup>. Jak podkreśla B. Dauter, przedmiotem postępowania w sprawie protestu nie może być ogólne stwierdzenie, że komisja wyborcza nie dopełniła obowiązków nałożonych przepisami ustawy bądź wiążącymi wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, jeżeli wnioskodawca nie wykaże związków tych naruszeń z ważnością dokonywanych wyborów [Dauter 2005: 69]<sup>11</sup>.

## TERMIN

Zgodnie z Kodeksem wyborczym termin do złożenia protestu w wyborach ogólnokrajowych różni się w zależności od ich rodzaju (14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w przypadku wyborów prezydenckich, 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego). Problem terminu do złożenia protestu w wyborach samorządowych jest nieco bardziej złożony.

<sup>9</sup> Postanowienie SN z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt III SW 57/15, LEX nr 1730715.

<sup>10</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego (SA) w Katowicach z dnia 3 marca 1999 r., sygn. akt I A Cz 248/99, OSA 1999, nr 7–8, poz. 38; postanowienie SA w Lublinie z dnia 11 marca 2003, sygn. akt I ACz 191/03, niepubl.

<sup>11</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego (SO) w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt I Ns 307/02, niepubl.



Początkiem biegu terminu jest dzień ogłoszenia wyników wyborów i wynosi 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego, w trybie określonym w art. 168 § 1 k.w. wyników wyborów na obszarze województwa (art. 392 k.w.). Termin ten, stosowanie do art. 111 § 1 k.c., kończy się z upływem ostatniego dnia, przy jego obliczaniu nie uwzględnia się jednak dnia ogłaszania wyników wyborów. Zgodnie bowiem z art. 111 § 2 k.c., jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie (w tym przypadku ogłoszenie wyników wyborów), nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło [Brdąk 2007: 17]. Ponadto, jak wskazuje B. Dauter, „jeżeli sąd w następstwie wniesionego protestu wyborczego nakazał powtórzenie określonych czynności wyborczych, w wyniku których ponownie ustalono wyniki głosowania, wówczas 14-dniowy termin do wniesienia protestu należy liczyć od daty tych powtórzonych czynności” [Dauter 2010: 138].

Składając protest wyborczy do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego, należy wskazać, że zauważone nieprawidłowości w procedurze wyborczej dotyczącej głosowania, ustalenia jego wyników lub ustalenia wyników głosowania, miały wpływ na wynik wyborów. Przyjmując nawet, że protest wpłynął w terminie, brak uzasadnienia wpływu wykazanych nieprawidłowości na wynik wyborów powinien skutkować jego odrzuceniem [Dauter 2010: 138].

Protesty mogą być składane od dnia ogłoszenia wyników wyborów, czyli od dnia podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego wyników wyborów na obszarze województwa. Wprowadzone i obowiązujące od 31 stycznia 2018 r.<sup>12</sup> rozwiązanie przyczynia się do budowania zaufania obywateli do procesu wyborczego. Ułatwia również obywatelom realizowanie ich konstytucyjnych uprawnień do składania protestów wyborczych [Składowski 2018: 392]. Do momentu jej przyjęcia bieg terminu na wniesienie protestu rozpoczął się od dnia wyborów. Przepis art. 392 § 1 k.w. w brzmieniu obowiązującym do 30 stycznia 2018 r. powtarzał regulację Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>13</sup>. Oznaczało to, że termin ten biegł już w momencie, w którym osoby, które mogłyby złożyć protest, nie miały jeszcze wiedzy dotyczącej wyników wyborów. To powodowało fikcyjność 14-dniowego terminu na wniesienie protestu. Wynik

---

<sup>12</sup> Art. 5 pkt 100 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602).

wyborów zaś, na co zwraca uwagę Anna Rytel-Warzocha [2008: 447], jest istotną przesłanką do wniesieniu protestu.

Protest wyborczy można złożyć, nadając go w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>14</sup>, co jednak nie oznacza, że jest to równoznaczne z wniesieniem go do właściwego sądu okręgowego – inaczej niż w wyborach ogólnokrajowych. Termin na złożenie protestu wyborczego jest terminem zawitym. Przyjęcie, że nadanie protestu w placówce pocztowej nie oznacza dochowania terminu do wniesienia protestu wyborczego, sprawia, że wyborca jest ograniczony w swoim prawie do zakwestionowania ważności wyborów samorządowych, liczne są bowiem przypadki odrzucenia przez sąd protestu wyborczego, który został dostarczony przez pocztę po upływie 14-dniowego terminu [Wybranowski 2015]. Nie ma tutaj zastosowania art. 165 § 2 k.p.c., zgodnie z którym o zachowaniu terminu decyduje data nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (art. 165 § 2 k.p.c.) [Rakowska, Skotnicki 2008: 34]. Termin wniesienia protestu jest zachowany tylko wówczas, gdy protest dotrze do ostatniego dnia terminu do sądu, organu wyborczego lub urzędu gminy. Tak też termin ten został określony w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 1997 r. (sygn. akt CKN 969/97, niepubl.) [Czaplicki 2010], w którym Sąd uznał, że protest wysłany drogą pocztową musi dotrzeć do wskazanych podmiotów najpóźniej w ostatnim dniu terminu, w godzinach pracy jednostki organizacyjnej tych podmiotów upoważnionej do potwierdzania przyjęcia przesyłek, czyli w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych i urzędów gminy. Uregulowanie to wynika z tego, że Kodeks wyborczy jest ustawą szczególną w stosunku do Kodeksu postępowania cywilnego. Stąd też może w sposób autonomiczny regulować kwestie daty wniesienia środka zażalenia<sup>15</sup>.

Dodatkową trudnością w sytuacji, gdy wyborca decyduje się na złożenie protestu wprost w siedzibie sądu, może być odległość istniejąca pomiędzy miejscem jego zamieszkania a siedzibą sądu.

Kodeks wyborczy nie daje również możliwości złożenia protestu wyborczego w wyborach samorządowych właściwemu terytorialnie konsulowi lub kapitanowi statku. Co prawda Kodeks wyborczy nie dopuszcza możliwości głosowania przez osoby, które czasowo wyjechały poza granice kraju, lecz – jak słusznie zauważa Marcin Rulka [2016b: 89] – nie można wykluczyć sytuacji, że osoba, która zagłosowała, a chciałaby protest złożyć, opuściła kraj

---

<sup>14</sup> Dz.U. 2012 poz. 1529 ze zm.

<sup>15</sup> Por. postanowienie SA w Katowicach: z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt I ACz 60/07, oraz z dnia 23 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 226/07, niepubl.

zaraz po głosowaniu. Wskazuje też na sytuację, w której osoba niepełnosprawna lub która ukończyła 75. rok życia udzieli przed wyborami pełnomocnictwa do głosowania, a w dniu samego głosowania będzie się już znajdować poza terytorium kraju.

## CHARAKTER TERMINU NA ZŁOŻENIE PROTESTU WYBORCZEGO

Przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące ważności wyborów samorządowych nie rozstrzygają, jaki jest charakter terminu na złożenie protestu wyborczego. Jest to istotne, gdyż przyjęcie, że jest to termin prawa materialnego albo termin prawa procesowego, pociąga za sobą odmienne konsekwencje. Jeżeli jest to przepis prawa materialnego, będący terminem zawitym, a jest przekroczony, wówczas skutkiem jest wygaśnięcie uprawnienia i nie podlega on przywróceniu. Upływ terminu prawa procesowego może spowodować wygaśnięcie uprawnienia, ma on jednak przywracalny charakter, co oznacza, że uprawnienie to można jednak zrealizować [por. Chmaj, Skrzydło 2015: 171].

Uznaje się, że termin na wniesienie protestu wyborczego ma charakter zawity. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że terminy zawite są wprowadzone w interesie ogólnym, w tym w celu stabilizacji porządku prawnego [Dauter, Zbieranek 2018]<sup>16</sup>. Funkcją tego terminu jest zakreślenie granicy czasowej, w ramach której osoby uprawnione mogą zakwestionować wyniki wyborów, składając protest<sup>17</sup>. Gwarantuje on wówczas większą stabilność organów samorządowych. Jak stwierdza B. Dauter [2010: 168], dopiero zakończenie procesu wyborczego daje podstawę do ustabilizowania pracy tych organów. Termin do złożenia protestu nie jest terminem przywracalnym. Nie można go przywrócić w trybie procesowym, bez względu na przyczynę jego uchybienia [Koksanowicz 2018: 116]. Tak też wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 sierpnia 2013 r.<sup>18</sup> Taki też pogląd wyrażono na gruncie ordynacji samorządowej [Dauter 2010: 137]. Nieco inaczej termin ten traktuje Anna Rakowska [2010a: 199], która jeszcze pod rządami ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stwierdziła, że nie zawiera ona „regulacji, która wskazywałaby, że niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu”.

---

<sup>16</sup> Zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 19 maja 1969 r., sygn. akt III CZP 5/68, OSNC 1970, nr 7–8, poz. 117.

<sup>17</sup> Zob. postanowienie SA w Białymstoku z dnia 2 lutego 1999 r., sygn. akt I ACz 16/99, OSA 1999, nr 3, poz. 13.

<sup>18</sup> Postanowienie TK z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt Ts 183/11, OTK-B 2013, nr 6, poz. 554.

Można też jednak spotkać się z poglądem, że przyjęcie, iż termin ten ma charakter terminu prawa materialnego, powoduje „istotne ograniczenie realizacji uprawnień podmiotu czynnie legitymowanego do jego złożenia” [Koksanowicz 2018: 116]. Jak zauważa Grzegorz Koksanowicz, przyjęcie takiego rygoru dla terminu do wniesienia protestu w wyborach samorządowych może w skrajnych okolicznościach spowodować, że wybory, które odbyły się z naruszeniem przepisów i w konsekwencji nie odzwierciedlają woli wyborców wyrażonej w głosowaniu, są ważne, ze względu na brak możliwości przywrócenia terminu z powodu zaistnienia niedającej się usunąć przeszkody. Równocześnie jednak ta sama okoliczność, która uniemożliwiła złożenie protestu w terminie, może stać się wystarczająca do złożenia zażalenia na postanowienie sądu okręgowego oddalające protest i skutkować przywróceniem terminu do jego złożenia [Koksanowicz 2018: 116].

Kwestia terminu do złożenia protestu powinna być również rozpatrywana w kontekście tur głosowania. W wyborach organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego istnieje bowiem możliwość przeprowadzenia drugiej tury głosowania, gdy pierwsze głosowanie nie przyniesie rozstrzygnięcia. Wówczas po 14 dniach przeprowadza się głosowanie ponowne z udziałem dwóch kandydatów z największą liczbą głosów. Kwestia ważności wyborów organu wykonawczego gminy nie została uregulowana w Dziale VII Kodeksu wyborczego, który dotyczy przeprowadzania wyborów organu wykonawczego. W zakresie nieuregulowanym w Dziale VII Kodeks wyborczy w art. 470 wskazuje, że należy stosować odpowiednio Rozdział 10 Dział VII, chyba że przepisy tego działu stanowią inaczej. Walerian Sanetra [2012: 8–9] uważa, że „ze sposobu ujęcia odesłania z art. 470 kodeksu wyborczego nie należy wyprowadzać zbyt daleko idących wniosków, gdyż możliwość wnoszenia protestów przeciwko wyborowi wójta wyraźnie wynikała z art. 82 § 3 kodeksu”. Przepis art. 470 k.w. został zmieniony i obecnie wskazuje na odpowiednie stosowanie do wyborów wójta Rozdziału 6 Działu VII, dotyczącego ważności wyborów samorządowych<sup>19</sup>. Nie pozwala on jednak na wyprowadzenie regulacji szczegółowych, jak ta wskazująca, do którego sądu protest powinien zostać wniesiony i jaki jest termin na jego wniesienie [Rulka 2016b: 90].

Protesty wyborcze, w sytuacji gdy odbywają się dwie tury głosowania, rozpatrywane są dopiero po upływie terminu na wniesienie protestów dotyczących II tury głosowania. Sąd okręgowy rozpatruje (a przynajmniej powinien rozpatrzeć) w pierwszej kolejności protesty dotyczące I tury głosowania. W sytuacji gdy żaden z nich nie spowoduje unieważnienia I tury głosowania, powinny być

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2015 poz. 1043).

rozpatrywane protesty złożone w związku z II turą głosowania. Protesty dotyczące I tury głosowania nie mogą być rozpatrywane wcześniej ze względu na to, że nie istnieje określony termin na ich rozpatrzenie przez sąd (termin 30-dniowy jest jedynie terminem instrukcyjnym), a ponadto istnieje prawo do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu, stąd gdyby przyjąć, że protest może zostać złożony natychmiast po przeprowadzeniu I tury głosowania, to termin II głosowania mógłby być bardzo odsunięty w czasie. Podobnie jak w wyborach prezydenckich, tutaj również w wyniku złożonego protestu kwestionowany jest wybór konkretnej osoby, a nie samo postępowanie wyborcze. Nie można więc złożyć skargi w trakcie trwania postępowania wyborczego [Buczowski 2010: 223–224]. Wadą tej interpretacji jest jednak to, że skutek nieprawidłowości, które zaistniały podczas I tury głosowania, II tura także mogła być dotknięta wadliwością. To zaś powoduje konieczność ponownego przeprowadzenia wyborów. Dlatego postuluje się, by weryfikacja ważności I tury wyborów była możliwa przed przeprowadzeniem II tury. Skala głosów oddawanych w wyborach prezydenckich i w wyborach do organu wykonawczego gminy jest odmienna. W wyborach samorządowych różnica głosów oddanych na poszczególnych kandydatów jest niewielka. Stąd wprowadzenie analogicznego rozwiązania nie wydaje się słuszne.

Podsumowując rozważania na temat terminu złożenia protestu wyborczego, należy przytoczyć uwagi M. Rulki [2016: 96] dotyczące stosowania w postępowaniu z protestów wyborczych Kodeksu postępowania cywilnego. Przyjęty, jak wskazano wyżej, termin do rozpatrzenia protestu przez sąd cywilny wynoszący 30 dni jest terminem instrukcyjnym [Brzdąk 2007: 23], często przez sąd przekraczany. M. Rulka, zauważa, że sądy, wykorzystując instytucje wynikające z procedury cywilnej i postępowania nieprocesowego, powołują się m.in. na instytucję odroczenia ogłoszenia orzeczenia, np. z powodu nieodebrania zawiadomienia o rozprawie. To powoduje znaczny odstęp w czasie pomiędzy wniesieniem protestu a ogłoszeniem postanowienia w jego sprawie, który wynosi niekiedy nawet 3 miesiące. Istnieje również, zgodnie z Kodeksem wyborczym, prawo do wniesienia zażalenia przez wnoszącego protest wyborczy komisarza wyborczego oraz przewodniczącego właściwej komisji wyborczej lub jego zastępcy do sądu apelacyjnego (art. 394 § 4 k.w.), który także ma 30 dni na rozpoznanie sprawy w postępowaniu nieprocesowym. Nie ma także w postępowaniu z protestu wyborczego analogicznego rozwiązania, jak to zawarte w art. 111 § 2 k.w., które w przypadku postępowania w sprawie rozpoznawania w materiałach wyborczych nieprawdziwych informacji, pozwala na rozpoznanie sprawy w razie usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Zdaniem cytowanego autora, te mankamenty wykorzystania

Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu w sprawie protestów wyborczych, zwłaszcza w odniesieniu do terminów, powodują, że pojawiają się postulaty, aby postępowanie to odbywało się według odrębnego reżimu, który zapewni ich weryfikację w rozsądnym, nieprzekraczalnym terminie [Dauter 2005: 75], co tym samym przyczyni się do zapewnienia trwałości mandatów.

## WYMOGI FORMALNE PROTESTU

Protest wyborczy w wyborach samorządowych wnosi się do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Sądem właściwym miejscowo, zgodnie z art. 508 k.p.c., jest sąd miejsca zamieszkania wnioskodawcy, a w braku miejsca zamieszkania – sąd jego miejsca pobytu. Zmiana art. 392 k.w., wprowadzona 31 stycznia 2018 r., miała ułatwić skarżącym złożenie protestu. Wcześniej bowiem protesty mogły być składane do sądu okręgowego. W orzecznictwie na tym tle pojawił się pogląd, że złożenie protestu bez pośrednictwa sądu rejonowego (a więc niespełnienie przesłanki formalnej) nie powinno stanowić uzasadnienia do pozostawienia protestu bez dalszego biegu na podstawie przepisu art. 393 § 2 k.w.<sup>20</sup> W takim przypadku można odpowiednio stosować przepisy dotyczące wnoszenia środków zaskarżenia za pośrednictwem sądu pierwszej instancji do sądu drugiej instancji. „Odmienne rozumowanie prowadziłoby do niedającego się zaaprobować wniosku, że wspomniana na wstępie nowelizacja Kodeksu wyborczego, miast ułatwiać wyborcom prawo do sądowej kontroli ważności wyborów, wprowadziła dodatkowy warunek formalny, bez spełnienia którego sąd właściwy nie rozpozna protestu. Wniesienie więc protestu wyborczego do sądu okręgowego przez osobę do tego uprawnioną, w terminie wynikającym z przepisu art. 392 § 1 k.w., oraz spełniającego warunki, o jakich mowa w przepisie art. 82 § 1 i art. 392 § 2 k.w., z pominięciem właściwego sądu rejonowego nie uzasadnia pozostawienia protestu bez dalszego biegu na podstawie art. 393 § 2 tego aktu prawnego”<sup>21</sup>.

Sąd powszechny w postępowaniu z protestu wyborczego stosuje procedurę cywilną. Oznacza to, że protest powinien zawierać elementy pisma procesowego [Bielecki 2018]. Należy jednak wskazać, że wymogi formalne dotyczące złożenia protestu wynikają zarówno z Kodeksu postępowania cywilnego (ogólne), jak i z Kodeksu wyborczego (szczególne) [Rakowska, Skotnicki 2008: 35].

<sup>20</sup> Postanowienia SA w Katowicach: z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt I ACz 31/19, LEX nr 2627392; z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I ACz 359/19, LEX nr 2679797.

<sup>21</sup> Postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I ACz 359/19.



Protest musi więc być sporządzony w formie pisemnej (jak już wskazano, nie można go złożyć w formie ustnej do protokołu ani w formie elektronicznej) [Dauter, Zbieranek 2018]. Należy sporządzić go w języku polskim. Musi zawierać oznaczenie sądu, do którego jest kierowany, oznaczenie osoby wnoszącej protest oraz uczestników postępowania wraz z podaniem miejsca na doręczenie protestu bądź innych pism czy wezwań (przy czym zdaniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach nie stanowi braku formalnego protestu niewskazanie imion, nazwisk oraz adresów uczestniczących w postępowaniu z mocy prawa osób pełniących funkcje przewodniczących obwodowych komisji wyborczych; jak wskazują Anna Rakowska i Krzysztof Skotnicki, jest to rozwiązanie słuszne, ponieważ wyborca składający protest nie ma raczej możliwości ustalenia w krótkim czasie zwłaszcza adresu przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej [Rakowska, Skotnicki 2008: 36]), oznaczenie rodzaju pisma, określenie żądania (stwierdzenie nieważności wyboru rady bądź nieważności wyboru radnego) oraz przyczyny (przyczynę), ze względu na które jest ono formułowane, a ponadto należy wskazać dowody świadczące o jego zasadności. Protest musi być podpisany przez składającą go osobę lub pełnomocnika i zawierać załączniki.

Protest nie spełnia warunków formalnych, jeżeli nie został sporządzony na piśmie, został wniesiony po terminie, nie formułuje zarzutów, bądź też nie wskazano w nim dowodów, na których zarzuty te zostały oparte [Dauter, Zbieranek 2018]. Braki protestu nie podlegają usunięciu w trybie art. 130 k.p.c. [Dauter 2008: 75]<sup>22</sup>. Jak wskazuje B. Dauter, za takim poglądem przemawia także wykładnia systemowa i celowościowa, które nakazują rozstrzygnięcie protestów w możliwie najkrótszym terminie, nie dłuższym jednak niż wskazany w Kodeksie wyborczym. Jeżeli więc ustawodawca nałożył na sądy powszechne obowiązek rozpoznania protestu w określonym okresie, to ten okres nie może być wykorzystywany na uzupełnianie braków formalnych [Dauter 2008: 75].

Protest musi zatem być należycie udowodniony. Nie jest wystarczające domniemanie lub uprawdopodobnienie składanych nieprawidłowości<sup>23</sup> [Bielecki 2018]. Zgodnie z art. 392 § 2 k.w. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Protest musi zawierać wszystkie zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Takie też stwierdzenie znalazło się w postanowieniu SO w Tarnowie z dnia 13 stycznia 2015 r. Nie może więc opierać się wyłącznie na subiektywnym przekonaniu skarżącego co do nieprawidłowości

<sup>22</sup> Por. postanowienie SA w Katowicach z dnia 29 grudnia 1998 r., sygn. akt I A Cz 1303/98, OSA 1999, nr 5, poz. 24.

<sup>23</sup> Podobnie: postanowienie SO w Tarnowie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 161/14, LEX nr 1712729.

zaistniałych w czasie procesu wyborczego. W postanowieniu z 16 lipca 2014 r. Sąd Najwyższy wskazał, że „zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych, oparty wyłącznie na kontestowaniu wyników wyborów ogłoszonych przez Państwową Komisję Wyborczą, bez przedstawienia dowodów, nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego”<sup>24</sup>. Skarżący musi zatem w sposób konkretny sformułować zarzuty oraz przedstawić bądź wskazać dowody, na których zarzuty te opiera [Koksanowicz 2018: 21]. Sąd rozpoznający protest nie poszukuje bowiem i nie gromadzi dowodów z urzędu [Brzdąk 2007: 21]. Sąd dokonuje jedynie analizy, czy w świetle zgromadzonego materiału dowodowego zgłoszone nieprawidłowości mogą mieć wpływ na wynik wyborów [Bielecki 2018].

W toku postępowania skarżący nie ma także prawa do zgłaszania nowych dowodów. Nie może już zmieniać ani rozszerzać jego podstawy i zakresu przedmiotowego. Takie stanowisko wynika z orzecznictwa, wydanego także pod rządami poprzedniego stanu prawnego. Należy wskazać przede wszystkim uchwałę Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1993 r.<sup>25</sup>, a także przywoływane już postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2005 r. (sygn. akt III SW 120/05), które również ma zastosowanie do wyborów samorządowych ze względu na tożsamość przesłanek protestu wyborczego w wyborach ogólnokrajowych i samorządowych. Sąd Najwyższy stwierdził w nim, że „jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy bada w postępowaniu cywilnym nieprocesowym zasadność tego zarzutu przy pomocy wskazanych w proteście środków dowodowych. [...] Sąd Najwyższy w postępowaniu w sprawach protestów wyborczych ustala więc jedynie znamiona strony przedmiotowej ewentualnego przestępstwa przeciwko wyborom”. Tak też wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Katowicach w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lipca 2015 r.<sup>26</sup>, w którym stwierdził, że: „Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) statuują daleko posunięty rygoryzm w zakresie formułowania podstaw protestu, a sąd rozpoznaje zgłoszony protest wyłącznie w granicach podniesionego w nim zarzutu. Autor protestu nie ma zaś możliwości po upływie ustawowego terminu do jego wniesienia rozszerzać go ani zmieniać jego podstawy, czy zgłaszać

---

<sup>24</sup> Postanowienie SN z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt III SW 35/14, OSNP 2016, nr 5, poz. 66.

<sup>25</sup> Uchwała Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1993 r., OSNC 1993, nr 11, poz. 187.

<sup>26</sup> Zob. postanowienia SA w Katowicach: z dnia 6 lipca 2015 r., sygn. akt I ACz 652/15, LEX nr 1754164; z dnia 2 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 136/07; z dnia 16 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 92/07, niepubl.

innych dowodów”. Sąd jest zarzutem związany i nie może nim dysponować przez odmienne określenie jego podstawy i zakresu [Sagan 2007: 194].

Problem braku możliwości złożenia nowych zarzutów lub uzupełnienia już złożonych, a także wskazania nowych dowodów na ich poparcie po wniesieniu protestu do sądu, lecz przed upływem terminu na jego wniesienie, jest przedmiotem krytyki widocznej w piśmiennictwie [Rakowska 2010a: 199; Koksanowicz 2018: 120]. Zakaz inicjatywy dowodowej w toku procesu nie daje się odczytać z art. 392 § 2 k.w. Jak wskazuje G. Koksanowicz, przemawiają za tym zarówno argumenty prawne, jak i faktyczne. Zgodnie z art. 217 k.p.c.: „§ 1. Strona może aż do zamknięcia rozprawy przytaczać okoliczności faktyczne i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej. § 2. Sąd pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich we właściwym czasie bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności”. Przepis ten, zdaniem G. Koksanowicza, powinien mieć odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu w sprawie protestu wyborczego. Strona mogła bowiem w momencie wnoszenia protestu nie dysponować niektórymi dowodami, mogącymi mieć wpływ na orzeczenie sądu. Takie też rozumienie, moim zdaniem, sprzyja zaufaniu obywateli do procesu wyborczego. Brak możliwości uzupełnienia protestu o nowe dowody i okoliczności, o których powzięto wiadomość już po złożeniu protestu, może być dla wnioskodawcy niezrozumiałe, skoro skutek złożenia protestu ma zostać zweryfikowana ważność wyborów. Protest jest wszakże środkiem pozwalającym na weryfikację prawidłowości wyborów, składanym przez wyborców, którzy zauważyli nieprawidłowości w toku ich przeprowadzania, i bez znaczenia powinien pozostawać fakt, kiedy się o nich dowiedzieli. Stanowisko przeciwne można odnaleźć w orzecznictwie, w tym w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2015 r.<sup>27</sup>, w którym Sąd stwierdził, że brak możliwości uzupełnienia protestu o nowe dowody lub nowe zarzuty wynika z realizacji „prawa do protestu w sposób rzeczowy (uzasadniony) i odpowiedzialny. Wszak obowiązują przepisy prawa wyborczego ściśle określające procedurę głosowania i ustalania jego wyników. Przeprowadzenie wyborów zgodnie z procedurą wyborczą oznacza, że ustalony (ogłoszony) wynik głosowania jest zgodny z oddanymi głosami. Dopuszczalność podważania tej zasady nie może być więc gołosłowna, lecz każdorazowo warunkuje ją przedstawienie lub wskazanie dowodów, jednak nie jakichkolwiek, ale takich, które uzasadniają zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności”.

<sup>27</sup> Postanowienie SA w Łodzi z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt IACz 178/15, LEX nr 2041866.

W przypadku braku spełnienia wskazanych wyżej wymogów określonych w art. 82 § 1 i art. 392 zgodnie z art. 393 § 2 k.w. sąd okręgowy pozostawia taki protest bez dalszego biegu.

Wnoszący może cofnąć protest, lecz tylko do czasu rozpoczęcia postępowania sądowego [Bielecki 2018]. Sąd umorzy postępowanie, nie pytając o wyrażenie zgody uczestników postępowania, jeżeli cofnięcie protestu nastąpi przed doręczeniem uczestnikom pisma wszczynającego postępowanie i doręczeniem im zawiadomienia o terminie rozprawy [Dauter 2005: 77].

Do czasu rozstrzygnięcia o ważności wyborów pozostają w mocy wszelkie czynności dokonane przez radnych. Może je zniweczyć wyłącznie prawomocne orzeczenie sądu [Bielecki 2018]. Do tego czasu jednak wniesienie protestu nie niesie żadnych konsekwencji w stosunku do tych, których miałyby dotyczyć [Dauter 2005: 77].

## PROCEDURA WERYFIKACJI

Postępowanie z protestu wyborczego odbywa w postępowaniu nieprocesowym. Sąd powszechny orzeka, stosując Kodeks postępowania cywilnego. Uwzględniając art. 13 k.p.c., sąd w pierwszej kolejności będzie stosował przepisy Kodeksu wyborczego, który jest regulacją szczególną – *lex specialis* w stosunku do Kodeksu postępowania cywilnego, a dopiero w dalszej kolejności przepisy procedury cywilnej dotyczące postępowania nieprocesowego, jeżeli zaś zajdzie taka potrzeba (gdy przepisy postępowania nieprocesowego okażą się niewystarczające), zastosuje przepisy dotyczące postępowania procesowego (art. 13 § 2 k.p.c.) Oznacza to, że w niektórych sytuacjach będzie zachodziła konieczność podwójnego odesłania.

Sąd cywilny rozpoznaje protesty wyborcze w ciągu 30 dni. Jak już wskazano, jest to termin instrukcyjny, którego przekroczenie nie wywołuje skutków prawnych, a tym samym wszystkie czynności podjęte przez sąd po przekroczeniu tego terminu są ważne. Nie jest to rozwiązanie słuszne, patrząc na specyfikę postępowania z protestu wyborczego i skutki, jakie postanowienie to może wywołać. Zdarza się bowiem, że postanowienie to zostaje wydane po kilkunastu miesiącach od złożenia protestu, co niweczy funkcję, jaką ma spełniać protest wyborczy. Ponadto wpływa na stabilność funkcjonowania organów samorządowych. Otwarte pozostaje więc pytanie o konsekwencje rażącego przekroczenia przez sądy rozpoznające protesty terminów przewidzianych przez art. 393 § 1 i art. 394 § 4 k.w. [Dauter, Zbieranek 2018]. M. Rulka postuluje, by rozważyć potrzebę ustalenia terminów zawitych do rozpatrzenia protestu przez sądy [Rulka 2016b: 96]. Można się zastanowić, czy postulowane rozwiązanie nie jest

sprzeczne z dążeniem sądu do ustalenia prawdy materialnej. Moim zdaniem – nie. Przemawiają za tym następujące argumenty. W Kodeksie postępowania cywilnego, który stosuje się w tym przypadku posiłkowo, także w postępowaniu nieprocesowym (choć nie w takim wymiarze jak w procesie) obowiązuje zasada kontradiktoryjności [Misztal-Konecka 2016: 160]. Należy przy tym brać pod uwagę, że postępowanie to nie powinno jednak być traktowane jako postępowanie ściśle kontradiktoryjne – chociażby dlatego, że nie ma tu dwóch stron wchodzących w spór, lecz są uczestnicy postępowania. Można więc postawić tezę o mieszanym charakterze tego postępowania, co wynika również z samej istoty postępowania z protestu wyborczego i jego celu. Ma ono bowiem dać obywatelowi możliwość weryfikacji prawidłowości przeprowadzenia wyborów – i tym różni się od innych postępowań, że nie zachodzi tutaj sporność, w ścisłym tego słowa znaczeniu, a samo postępowanie ma się przyczynić do budowania zaufania do procesu wyborczego i jego rzetelności. Wnioskodawca nie wchodzi w spór ze stroną przeciwną, stąd też teza o mieszanym charakterze tego postępowania. Ustalenie zaś terminu zawitego, jak wspomniano, zapewni przede wszystkim większą stabilność organu wybieranego. Trudna do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której po kilkunastu miesiącach pełnienia funkcji podmiot lub organ wybrany w wyborach samorządowych musi przerwać kadencję ze względu na stwierdzenie nieważności wyborów, co teoretycznie może się zdarzyć. W zasadzie protesty powinny być rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, utrzymanie terminu w tym charakterze nie powoduje jednak przymusu dla sądu do ustalania terminu ich rozpatrzenia w pierwszej kolejności. Argumenty te przemawiają również za tym, by rozważyć wprowadzenie odrębnego reżimu dla postępowania w sprawie protestów wyborczych.

Zgodnie z art. 393 k.w. sąd orzeka w składzie trzech sędziów, z udziałem komisarza wyborczego, przewodniczących właściwych komisji wyborczych (czyli tych, w których doszło do zdarzeń przewidzianych w art. 82 § 1 k.w., określonych w proteście wyborczym) lub ich zastępców oraz wnioskodawcy. Skład ten jest odmienny od tego, który przewiduje Kodeks postępowania cywilnego w przypadku postępowania nieprocesowego, w którym orzeka jeden sędzia (art. 509 k.p.c.).

Jeśli protest został wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną, zgodnie z art. 393 § 2 k.w. zostaje on pozostawiony bez dalszego biegu. Osobą nieuprawnioną jest ta, której nazwisko w dniu wyborów nie było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, jeżeli protest został wniesiony na podstawie art. 82 § 1 k.w. lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (art. 82 § 2 k.w.), albo osoba, której nazwisko w dniu wyborów nie było umieszczone w spisie wyborców w jednym

z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego, w przypadku protestu wniesionego przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego lub wójta (art. 82 § 3 k.w.). Jest nią także osoba, która nie wykazała, że jest pełnomocnikiem wyborczym lub przewodniczącym właściwej komisji wyborczej [Bielecki 2018]. Należy równocześnie podkreślić, że spis wyborców jest dokumentem urzędowym, wywołującym skutki określone w art. 244 k.p.c. Spis wyborców korzysta z ustawowego domniemania autentyczności i rzetelności. Stanowi więc urzędowe potwierdzenie prawa wybierania dla osób do niego wpisanych [Sagan 2007: 195].

Sąd okręgowy w postępowaniu z protestu wyborczego dokonuje swego rodzaju kontroli, ustalając, czy doszło do naruszenia prawa wyborczego [Dauter, Zbieranek 2018]. Kontrola zasadności protestu dotyczy tylko czynności wyborczych podjętych w okresie zakreślonym w kalendarzu wyborczym, którego początkiem jest godzina otwarcia lokalu wyborczego w dniu głosowania [Sagan 2007: 195]. Protestowi nie nadaje się dalszego biegu także w przypadku niespełnienia formalnych warunków jego wniesienia, czyli w sytuacji, gdy nie został sporządzony na piśmie, został wniesiony po terminie, nie formułuje zarzutów bądź też podnosząc zarzut, nie wskazuje dowodów, na których się on opiera [Dauter 2010].

Bez dalszego biegu pozostawiany jest protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 82 § 1 i 2 k.w. Nie można więc odrzucić wniosku np. z powodu wniesienia go przez uczestnika postępowania, który nie istnieje, poprzez odesłanie do art. 199 § 2 k.p.c. [Dauter 2005: 78].

Bez dalszego biegu pozostawiony jest również protest w sytuacji, gdy dotyczy on spraw, co do których Kodeks wyborczy przewiduje możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub właściwego organu wyborczego (np. zarzuty dotyczące sposobu prowadzenia kampanii wyborczej).

Przyjęcie konsekwencji w postaci pozostawienia protestu bez dalszego biegu we wskazanych wyżej sytuacjach wynika z realizacji zasady szybkości postępowania z protestu wyborczego<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Tak też w postanowieniu SA w Katowicach z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt I ACz 90/07, Biul. SAKa 2007, nr 4, poz. 25.



## ORZECZENIE

Zgodnie z art. 394 § 1 k.w. sąd okręgowy, rozpoznając protesty wyborcze, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego. Jeżeli okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wynik wyborów, sąd orzeka o nieważności wyborów lub o nieważności wyboru radnego, w przeciwnym wypadku protest oddala. Nie może jednak, uwzględniając protest, orzec jedynie o obowiązku podjęcia niektórych czynności wyborczych, bez orzekania o nieważności wyborów do danej rady lub nieważności wyboru radnego<sup>29</sup>.

Zarzuty wskazane w proteście wyborczym muszą mieć wpływ na ważność wyborów i pozostawać w bezpośrednim związku przyczynowym z wynikami wyborów<sup>30</sup>. Jak podkreślają Bogusław Dauter i Jarosław Zbieranek [2018], na podstawie postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie protest może zostać uzasadniony jedynie okolicznościami wskazującymi na naruszenie przepisów, które pozostają w związku przyczynowym z wynikiem wyborów, rozumianym jako wybór określonych osób<sup>31</sup>.

Orzeczenie powinno zawierać co najmniej trzy ustalenia. Pierwsze to stwierdzenie nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego. Drugie to stwierdzenie wygaśnięcia określonych mandatów. Trzecie to rozstrzygnięcie o przeprowadzeniu wyborów ponownych [Dauter 2005: 79].

Orzekając o nieważności wyborów lub o nieważności wyboru radnego, sąd stwierdza wygaśnięcie mandatów oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze (art. 394 § 3 k.w.). Należy przy tym podkreślić, że bez orzeczenia o nieważności wyborów do danej rady niedopuszczalne jest, w wyniku uwzględnienia protestu, zamieszczenie w sentencji postanowienia obowiązku podjęcia niektórych czynności wyborczych<sup>32</sup> [Brzdąk 2007: 21; Dauter 2005: 79].

Sąd, uznając protest za nieuzasadniony, powinien go oddalić. Jak zauważa Mieczysław Brzdąk [2007: 22], zdarzają się jednak sytuacje, w których sąd, uznając protest za nieuzasadniony, stwierdza ważność wyboru do rady

---

<sup>29</sup> Zob. postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 lutego 2003 r., sygn. akt I ACz 201/03, OSA 2003, nr 9, poz. 37.

<sup>30</sup> Zob. postanowienie SA w Katowicach z dnia 3 marca 1999 r., sygn. akt I ACz 248/99; postanowienie SA w Lublinie z dnia 11 marca 2003 r., sygn. akt I ACz 191/03.

<sup>31</sup> Zob. postanowienie SO w Szczecinie z dnia 4 grudnia 2002 r., sygn. akt I Ns 320/02, niepubl.

<sup>32</sup> Por. postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 lutego 2003 r., sygn. akt I ACz 201/03.

(sejmiku) czy ważność wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta<sup>33</sup>. Jest to, co prawda, zgodne z treścią Kodeksu wyborczego (sąd, rozpoznając protesty, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego), jednakże rozstrzygnięć takich nie można uznać za słuszne, zwłaszcza jeśli do sądu wpłynęło więcej niż jeden protest wyborczy, a postanowienie stwierdzające ważność wyborów, przy nieuzasadnionym proteście, stało się prawomocne. Zachodzi tutaj bowiem sytuacja, w której mamy do czynienia z powagą rzeczy osądzonej. Dlatego też wydaje się, że zmieniona powinna zostać treść art. 394 § 1 k.w. Jak zauważa M. Brzdąk, jest ona nieprecyzyjna. Jeżeli bowiem sąd stwierdzi ważność wyborów do danej rady, uznając, że protest jest nieuzasadniony, powstaje wątpliwość, w jakim zakresie postanowienie to wiąże inne sądy rozpoznające inne protesty do tej samej rady [Brzdąk 2007: 22].

Sąd oddala protest, jeżeli w toku postępowania uzna, że nie ma podstaw do orzeczenia o nieważności wyborów wskutek naruszenia przepisów art. 82 § 1 i 2 k.w. Postanowienie, w którym stwierdzona zostaje nieważność wyborów, ma skutek *ex tunc*, czyli od daty wyborów. Skutkiem tego jest wygaśnięcie mandatów lub mandatu oraz przeprowadzenie wyborów ponownych. Wybory ponowne zarządzane są wówczas, gdy sąd zarządził powtórzenie głosowania lub powtórzenie głosowania i czynności poprzedzających głosowanie.

Na orzeczenie sądu okręgowego w sprawie protestu wyborczego w ciągu 7 dni od daty doręczenia postanowienia wnoszący protest, komisarz wyborczy, przewodniczący właściwej komisji wyborczej lub jego zastępca mogą wnieść zażalenie do właściwego sądu apelacyjnego.

W orzecznictwie istniała rozbieżność co do tego, czy skarżącemu i uczestnikom postępowania przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku o doręczenie postanowienia z uzasadnieniem. Ze względu na zasadę szybkości postępowania z protestu wyborczego uważano, że kwestię doręczeń należy traktować odmiennie niż w Kodeksie postępowania cywilnego<sup>34</sup>. Z drugiej strony niektóre sądy zaczęły doręczać z urzędu samą sentencję postanowienia i zaczęto obliczać datę do wniesienia zażalenia od momentu doręczenia<sup>35</sup>. Ustawodawca jednak celowo wprowadził regulację odmienną aniżeli w Kodeksie postępowania cywilnego, zgodnie z którą od orzeczeń wydanych w postępowaniu z protestu wyborczego przysługuje zażalenie, nie zaś apelacja, a bieg terminu do złożenia

---

<sup>33</sup> Np. postanowienie SO w Katowicach z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt II Ns 113/06, niepubl.; postanowienie SO we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt I Ns 442/06, niepubl.

<sup>34</sup> Np. postanowienie SO w Częstochowie z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt I Ns 149/06, niepubl.

<sup>35</sup> Np. postanowienie SO w Katowicach z dnia 2 stycznia 2007 r., sygn. akt I Ns 223/06, niepubl. Wyroki i przykłady podaje za: Brzdąk 2007: 23.

zażalenia rozpoczyna się od doręczenia, jeżeli zostanie złożony wniosek o uzasadnienie, jeżeli nie – od ogłoszenia. W tej mierze przepisy Kodeksu wyborczego stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Stąd też strona ma prawo do żądania pisemnego uzasadnienia orzeczenia, co stanowi istotną gwarancję procesową [Brzdąk 2007: 23].

Kodeks wyborczy nie uregulował w sposób szczególny wymogów formalnych do złożenia zażalenia na orzeczenia w sprawie protestów wyborczych. Zażalenie odpowiadać powinno wymaganiom pisma procesowego. Ma więc tutaj zastosowanie art. 394 § 3 k.p.c., który określa warunki formalne zażalenia. Musi ono zawierać: oznaczenie sądu, do którego jest skierowane; imię i nazwisko stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; oznaczenie rodzaju pisma; osnovę wniosku lub oświadczenie oraz dowody na poparcie przytoczonych okoliczności; podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika; spis załączników. Powinno zawierać również wskazanie zaskarżonego postanowienia i wniosek o jego zmianę lub uchylenie, a także zwięzłe uzasadnienie zażalenia ze wskazaniem, w miarę potrzeby, nowych faktów i dowodów [Dauter, Zbieranek 2018].

Sąd apelacyjny związany jest zakresem zaskarżenia i zarzutami oraz dowodami zawartymi w proteście. W zażaleniu nie można więc podawać innych zarzutów ani dowodów dla zakwestionowania wyborów niż te, które zostały podane w proteście. Nie zostaną one przez sąd odwoławczy uwzględnione<sup>36</sup>.

Sąd apelacyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni. Ten termin ma również charakter instrukcyjny. Aktualne zatem pozostają uwagi dotyczące charakteru terminu poczynione w odniesieniu do postępowania w I instancji. Od postanowienia sądu nie przysługuje środek prawny. Jest ono prawomocne z chwilą jego wydania.

O zakończeniu postępowania w sprawie protestów przeciwko ważności wyborów do danej rady lub ważności wyboru radnego tej rady i o treści ostatecznych orzeczeń właściwy sąd zawiadamia niezwłocznie wnoszącego protest, wojewodę, komisarza wyborczego i przewodniczącego właściwej komisji wyborczej. Zawiadomienie oznacza doręczenie prawomocnego orzeczenia rozstrzygającego protest. Sądem właściwym, przyjmując wykładnię systemową, jest sąd właściwy do rozpoznawania protestu. Natomiast zgodnie z wykładnią celowościową, podmioty te powinny być zawiadomione jak najszybciej, w związku z tym sądem właściwym powinien być sąd, którego orzeczenie prawomocnie zakończyło postępowanie w sprawie. Wojewoda zarządza przeprowadzenie ponownych wyborów w ciągu 7 dni od dnia zakończenia postępowania sądowego. Nie zawsze data uprawomocnienia się orzeczenia jest tożsama

---

<sup>36</sup> Tak SA w Katowicach w postanowieniu z dnia 16 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 92/07.

z datą zawiadomienia o zakończeniu postępowania sądowego. B. Dauter [2005: 80] proponuje więc, ażeby termin ten liczyć od dnia zawiadomienia wojewody o zakończeniu postępowania w sprawie protestów.

## PODSUMOWANIE

Postępowanie z protestów wyborczych w wyborach samorządowych zostało uregulowane odrębnie w stosunku do postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów ogólnokrajowych. Najważniejsza różnica, prócz tej, że rozpatrywane są one przez sądy powszechne, nie zaś przez Sąd Najwyższy, wynika z faktu, że stwierdzenie ważności wyborów samorządowych odbywa się jedynie w sytuacji złożenia protestu wyborczego. Nie jest również przygotowywane dla wyborów samorządowych sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej.

Główne problemy dotyczące postępowania z protestu wyborczego wynikają, moim zdaniem, z wybiórczego stosowania Kodeksu postępowania cywilnego i z odrębności pomiędzy postępowaniem wyborczym i związaną z nim zasadą szybkości postępowania a praktyką postępowania sądów cywilnych.

Podstawowym zagadnieniem jest charakter postępowania w sprawie protestów wyborczych w wyborach samorządowych. Stoję na stanowisku, że nie jest to jednak szczególny, pozakodeksowy rodzaj postępowania nieprocesowego. Ze względu na charakter tego postępowania i cel, któremu służy, uważam, że w postępowaniu z protestu wyborczego mamy do czynienia z postępowaniem, w którym jedynie posiłkowo stosuje się Kodeks postępowania cywilnego. Postulować wszakże należy, ażeby postępowanie to zostało uregulowane w sposób odrębny, gdyż stosowanie przez sądy cywilne zwłaszcza przepisów dotyczących terminów instrukcyjnych również w postępowaniu odwoławczym, w praktyce często oznacza, że postanowienie w sprawie ważności wyborów samorządowych jest wydawane w znacznym odstępie czasowym od dnia ogłoszenia wyników wyborów, co z pewnością nie wpływa na realizację funkcji protestu wyborczego, a co za tym idzie – na budowanie zaufania obywateli do całej procedury wyborczej.

Kolejnym problemem, który wymaga zmiany regulacji, jest kwestia terminu do złożenia protestu. Przyjmuje się, że jest to termin zawity, a nadanie protestu w placówce operatora publicznego nie oznacza dochowania tego terminu. W tym przypadku nie mają z kolei zastosowania przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące zachowania terminu, poprzez nadanie pisma w takiej placówce. Przyjęcie, że nadanie protestu w placówce pocztowej nie oznacza dochowania terminu do wniesienia protestu wyborczego, sprawia, że wyborca

jest ograniczony w swoim prawie do zakwestionowania ważności wyborów samorządowych. Taki sam skutek wywiera brak możliwości przywrócenia terminu (również w tym przypadku nie jest stosowany Kodeks postępowania cywilnego). Podobnie, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie możliwości rozszerzenia zarzutów oraz składania nowych dowodów, co powoduje, że wyborca składający protest nie może złożyć niektórych dowodów, którymi dysponuje dopiero po wniesieniu protestu, a które mogłyby mieć znaczący wpływ na treść postanowienia, w skrajnych zaś przypadkach wpłynąć na orzeczenie o nieważności wyborów.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej trudności wynikające ze stosowania (lub nie) Kodeksu postępowania cywilnego, wydaje się, że słuszne byłoby wprowadzenie odrębnego reżimu postępowania w sprawach z protestu wyborczego. Wybiórcze stosowanie Kodeksu postępowania cywilnego powoduje pewien chaos, który nie jest korzystny zarówno z punktu widzenia uczestników postępowania, jak i sądu. Dowodem na to może być liczne orzecznictwo wydawane i pod rządami poprzedniej regulacji, i obecnej. Powoduje to również utratę zaufania wyborców do samej instytucji protestu wyborczego w wyborach samorządowych, skoro już na etapie jego złożenia napotykają na trudności nieistniejące w pozostałych postępowaniach nieprocesowych.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2014. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bielecki Leszek. 2018. *Art. 392. W Wybory samorządowe. Komentarz*. Red. Monika Augustyniak, Leszek Bielecki, Piotr Ruczkowski. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Brzdąk Mieczysław. 2007. *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych*. W *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej. Red. Ferdynand Rymarz, Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Buczkowski Łukasz. 2010. „Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych w myśl rozstrzygnięć Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4: 5–84.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Czaplicki Kazimierz W. 2010. *Art. 205*. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Czaplicki Kazimierz W., Dauter Bogusław, Kisielewicz Andrzej, Rymarz Ferdynand. 2010. *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dauter Bogusław. 2005. *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego*. W *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.

- Dauter Bogusław. 2010. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dauter Bogusław, Zbieranek Jarosław. 2018. *Art. 82*. W Kazimierz Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Szczepan Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dauter Bogusław, Zbieranek Jarosław. 2018. *Art. 392*. W Kazimierz Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Szczepan Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Frydrych Anna. 2015. *Ważność wyborów samorządowych – oczekiwania, regulacje, postulaty. W Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*. Red. Joanna Załuska. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grzybowski Marian. 2008. *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych. W Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku*. Red. Andrzej Szmyt. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Jaskiernia Jerzy. 2012. *System wyborów do jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011*. W *Administracja publiczna*, t. 3: *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*. Red. Bogumił Szmulik, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz. Warszawa: C.H. Beck.
- Koksanowicz Grzegorz. 2018. „Termin na wniesienie protestu wyborczego w procedurze weryfikacji ważności wyborów samorządowych w Polsce na gruncie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy”. *Teka Komisji Prawniczej – OL PAN* 11(1): 113–127.
- Kręciś Wojciech. 2006. W *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. Wiesław Skrzydło. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.
- Misztal-Konecka Joanna. 2016. „O obowiązywaniu zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym: przyczynek do dyskusji”. *Zeszyty Prawnicze* 16(3): 137–165.
- Rakowska Anna. 2010a. *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych*. W *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*. Red. Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Rakowska Anna. 2010b. „Postępowanie w sprawach protestów wyborczych”. *Państwo i Prawo* 3: 62–74.
- Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof. 2008. „Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych”. *Przegląd Wyborczy* 9–10: 26–44.
- Rulka Marcin. 2016a. „Głosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Słupsku z 12 grudnia 2014 r., I Ns 238/14”. *Ius Novum* 4: 383–390.
- Rulka Marcin. 2016b. „Ważność wyborów samorządowych”. *Państwo i Prawo* 3: 87–98.
- Rytel-Warzocho Anna. 2008. *Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym. W Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku*. Red. Andrzej Szmyt. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sagan Marek. 2007. „Głosa do postanowienia SA w Lublinie z 20 marca 2007 r., I ACz 240/07”. *Przegląd Sejmowy* 6: 191–203.
- Sanetra Walerian. 2012. „Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Sejmowy* 7–8: 7–23.
- Składowski Konrad. 2018. *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*. Red. A. Rakowska-Trela, K. Składowski. Warszawa: Wolters Kluwer.



- Szymczak Mieczysław. 1978. *Słownik języka polskiego*, t. 1. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wąsek Andrzej. 1999. *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1. Gdańsk: Wydawnictwo Info-Trade.
- Wróbel Andrzej. 2007. *Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy*. W *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.

## AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2021 poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2012 poz. 1529 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2015 poz. 1043).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

## ORZECZNICTWO

- Wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie 18705/06 *Aliyev v. Azerbejdżan*, LEX nr 566442.
- Postanowienie TK z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt Ts 183/11, OTK-B 2013, nr 6, poz. 554.
- Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 19 maja 1969 r., sygn. akt III CZP 5/68, OSNC 1970, nr 7–8, poz. 117.
- Uchwała Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1993 r., OSNC 1993, nr 11, poz. 187.
- Postanowienie SN z dnia 12 stycznia 1997 r., sygn. akt CKN 969/97, niepubl.
- Postanowienie SN z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt III SW 120/05, OSNP 2006, nr 7–8, poz. 138.
- Postanowienie SN z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 119/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 156.
- Postanowienie SN z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt III SW 35/14, OSNP 2016, nr 5, poz. 66.
- Postanowienie SN z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt III SW 57/15, LEX nr 1730715.
- Postanowienie SA w Białymstoku z dnia 2 lutego 1999 r., sygn. akt I ACz 16/99, OSA 1999, nr 3, poz. 13.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 29 grudnia 1998 r., sygn. akt I A Cz 1303/98, OSA 1999, nr 5, poz. 24.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 3 marca 1999 r., sygn. akt I A Cz 248/99, OSA 1999 nr 7–8, poz. 38.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 lutego 2003 r., sygn. akt I ACz 201/03, OSA 2003, nr 9, poz. 37.

- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. akt I ACz 90/07, Biul. SAKa 2007, nr 4, poz. 25.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt I ACz 60/07, niepubl.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 2 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 136/07, niepubl.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 16 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 92/07, niepubl.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 23 marca 2007 r., sygn. akt I ACz 226/07, niepubl.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 lipca 2015 r., sygn. akt I ACz 652/15, LEX nr 1754164.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt I ACz 31/19, LEX nr 2627392.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I ACz 359/19, LEX nr 2679797.
- Postanowienie SA w Lublinie z dnia 11 marca 2003 r., sygn. akt I ACz 191/03, niepubl.
- Postanowienie SA w Łodzi z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt I ACz 178/15, LEX nr 2041866.
- Postanowienie SO w Częstochowie z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt I Ns149/06, niepubl.
- Postanowienie SO w Katowicach z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt II Ns 113/06, niepubl.
- Postanowienie SO w Katowicach z dnia 2 stycznia 2007 r., sygn. akt I Ns 223/06, niepubl.
- Postanowienie SO w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2002, sygn. akt I Ns 307/02, niepubl.
- Postanowienie SO w Szczecinie z dnia 4 grudnia 2002 r., sygn. akt I Ns 320/02, niepubl.
- Postanowienie SO w Tarnowie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 161/14, LEX nr 1712729.
- Postanowienie SO we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt I Ns 442/06, niepubl.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Wybranowski Wojciech. 2015. *Luka w przepisach blokuje protesty*, <http://dorzeczy.pl/id,5214/Luka-w-przepisach-blokuje-protesty.html> (dostęp 3.08.2022).
- Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r., Warszawa, luty 2015 r., [https://kbw.gov.pl/uploaded\\_files/1450207647\\_Informacja%20o%20przygotowaniu%20i%20przebiegu%20wyborow%20do%20rad%20gmin.pdf](https://kbw.gov.pl/uploaded_files/1450207647_Informacja%20o%20przygotowaniu%20i%20przebiegu%20wyborow%20do%20rad%20gmin.pdf) (dostęp 3.08.2022).

## Streszczenie

Artykuł stanowi próbę kompleksowego przedstawienia polskiej regulacji dotyczącej protestów wyborczych i stwierdzenia nieważności wyborów samorządowych. Zawiera prócz omówienia regulacji również prezentację głównych problemów dotyczących postępowania z protestu wyborczego, wynikających, jak się wydaje, z wybiórczego stosowania Kodeksu postępowania cywilnego i z odrębności pomiędzy postępowaniem wyborczym i związaną z nim zasadą szybkości postępowania a praktyką postępowania sądów cywilnych. Kwestią z tym związaną jest problem terminu do złożenia protestu. Przyjmuje się bowiem, że jest to termin zawity, a nadanie protestu w placówce operatora publicznego nie oznacza dochowania tego terminu. Rozbieżność z regulacją Kodeksu postępowania cywilnego jest przyczyną trudności w jego odpowiednim zachowaniu. We wnioskach zawarty jest więc postulat wprowadzenia odrębnego reżimu postępowania w sprawach z protestu wyborczego, co bez wątplenia zwiększyłoby zaufanie obywateli do tej instytucji.

**Słowa kluczowe:** prawo wyborcze, protest wyborczy, stwierdzenie ważności wyborów

**CONFIRMATION OF THE VALIDITY OF LOCAL ELECTIONS,  
ELECTORAL PROTESTS  
(summary)**

The article is an attempt to comprehensively present the Polish regulation regarding electoral protests and the declaration of invalidity of local elections. In addition to discussing the regulations, it also presents the main problems concerning the procedure of electoral protest, which seem to result from the selective application of the Code of Civil Procedure and from the distinction between the electoral procedure and the related principle of speed of proceedings and the practice of civil court proceedings. The issue related to this is the problem of the deadline for filing a protest. It is assumed that this is a mandatory date, and giving it to a protest at the public operator's facility does not mean that it complies with this deadline. A discrepancy with the regulation of the Civil Procedure Code is the cause of difficulties in its proper behavior. Conclusions therefore include a proposal to introduce a separate regime for dealing with cases of electoral protest, which would undoubtedly increase citizens' trust in this institution.

**Keywords:** election law, electoral protest, declaration of the validity of elections