

**Grzegorz Koksanowicz<sup>1</sup>**

## **Normatywny model weryfikacji ważności wyborów samorządowych – kilka uwag na tle praktyki orzeczniczej<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** wybory samorządowe, weryfikacja ważności wyborów samorządowych, samorząd lokalny

**Keywords:** municipal election, verification of the municipal elections' validity, territorial self-government

### **Streszczenie**

Demokratyczny proces wyborczy zakłada istnienie mechanizmów służących weryfikacji ważności wyborów. W Polsce kompetencje w tym zakresie powierzone zostały sądom. Ocena prawidłowości przeprowadzenia wyborów opiera się na regułach wynikających z obowiązujących norm prawnych. Niniejsze rozważania mają na celu zrewidowanie twierdzenia, że ukształtowany przez regulacje normatywne oraz orzecznictwo sądowe model weryfikacji ważności wyborów lokalnych charakteryzuje się znacznym, być może nadmiernym, stopniem restryktywności. Rygoryzm przepisów normujących procedurę weryfikacji ważności wyborów przesądza o kierunku ich wykładni, co w praktyce oznacza wzmocnienie domniemania ważności wyborów. Analiza obowiązujących regulacji oraz wybranych orzeczeń sądowych pozwoli na sformułowanie wniosków końcowych,

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-2076-1953, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: koksanowicz kancelaria@wp.pl.

<sup>2</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XXII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego, nt.: *Proces weryfikacji wyborów*, które miało miejsce w Sobótkę w terminie 21–22 września 2020 r.

odnoszących się do aktualnie funkcjonującego modelu weryfikacji ważności wyborów samorządowych.

## Abstract

### **Normative model for the verification of municipal elections' validity – analysis based on the jurisprudence**

The democratic electoral process implies the existence of mechanisms that verify the elections' validity. In Poland, competence in this area has been entrusted to the courts. The assessment of the elections' validity is based on the rules deriving from the binding provisions of law. The purpose of this article is to discuss the claim that the model for verifying the validity of local elections, which is shaped by the normative regulations and the jurisprudence, is characterised by a significant, perhaps excessive, degree of restrictiveness. The rigorous provisions determine the course of interpretation thereof. In practice, it means that the presumption of elections' validity is enhanced. This analysis of the provisions of law and selected court judgments will allow for the formulation of final conclusions regarding the current model for verification of the municipal elections' validity.

✱

## I. Uwagi wstępne

Weryfikacja ważności wyborów stanowi jeden z elementów demokratycznego procesu wyborczego<sup>3</sup>. Przebieg postępowania w tym zakresie kształtują obowiązujące regulacje normatywne, w szczególności przepisy kodeksu wyborczego<sup>4</sup> (dalej:k.w.). Podkreślić jednak należy, że z uwagi na sądowy model oceny prawidłowości przeprowadzonych wyborów samorządowych, istotne znaczenie odgrywa również praktyka orzecznicza.

Celem niniejszego artykułu jest zweryfikowanie tezy wyrażającej się w twierdzeniu, że obowiązujący model weryfikacji ważności wyborów samorządowych

---

<sup>3</sup> J. Jaskiernia, *System wyborów do jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011*, [w:] *Administracja publiczna, t. III, Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 156.

<sup>4</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1319).

wych charakteryzuje się znacznym stopniem restryktywności. Istotne w tym kontekście będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ukształtowany przez obowiązujące przepisy prawa, jak również przez praktykę orzeczniczą, model weryfikacji ważności wyborów samorządowych jest modelem optymalnym tzn. zachowującym właściwe proporcje pomiędzy rygoryzmem formalnym postępowania sądowego a respektowaniem w tym postępowaniu wartości i dyrektyw wypływających z zasady wyborów uczciwych.

Pod pojęciem normatywnego modelu weryfikacji ważności wyborów samorządowych rozumiem ukształtowaną przez obowiązujące przepisy procedurę służącą ocenie ważności wyborów. Na tak rozumiany model składają się następujące elementy: sporządzenie i wniesienie protestu wyborczego, kontrola formalna protestu, merytoryczne rozpoznanie zarzutów, kontrola rozstrzygnięcia sądu I instancji przez sąd wyższej instancji.

Szczegółowej regulacji normatywnej poddany jest zwłaszcza pierwszy z tych elementów. I tak w odniesieniu do protestu wyborczego, mamy do czynienia ze ściśle określonym terminem na jego wniesienie, określeniem początku biegu tego terminu, czy przesłankami jego zachowania. Następnie szczegółowo określone zostały wymogi formalne protestu jak również ustawowe podstawy na których może się opierać. Następnym określeniem warunków formalnych sporządzenia i wniesienia protestu wyborczego jest kontrola ich spełnienia przez sąd, który w ramach swojego *dominium* ocenia czy protest podlega merytorycznemu rozpoznaniu. Kolejny element to merytoryczne rozpoznanie, na które składa się postępowanie dowodowe oraz ocena zasadności zarzutów, w szczególności ich wpływu na wynik wyborów. Wreszcie ostatni element stanowi postępowanie odwoławcze uruchamiane poprzez zażalenie na postanowienie sądu I instancji.

## II. Termin na wniesienie protestu wyborczego oraz jego charakter prawny

Sporządzenie i wniesienie protestu wyborczego musi nastąpić w przewidzianym przez przepisy terminie<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 392 §1. k.w.: „Protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem wła-

---

<sup>5</sup> Szerzej na temat terminu na wniesienie protestu wyborczego zob. G. Koksanowicz, *Termin na wniesienie protestu wyborczego w procedurze weryfikacji ważności wyborów samorządowych*

ściwego sądu rejonowego, w terminie 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego, w trybie określonym w art. 168 §1 wyników wyborów na obszarze województwa”<sup>6</sup>. W poprzednim brzmieniu art. 392 §1. stanowił: „Protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego w terminie 14 dni od dnia wyborów”.

W odniesieniu do początku biegu terminu na wniesienie protestu wyborczego w wyborach samorządowych nastąpiła więc istotna zmiana. Początek biegu terminu obecnie liczony jest od dnia podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego, w stosownym trybie, wyników wyborów na obszarze województwa. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie. I tak relatywnie krótki termin na złożenie protestu w praktyce ulegał jeszcze skróceniu ponieważ zdarzało się, że wyniki wyborów samorządowych ogłaszane były nawet kilka dni później niż data głosowania<sup>7</sup>. Aktualne rozwiązanie, optymalizuje procedurę weryfikacji wyborów samorządowych, łagodząc nadmierny rygorizm w zakresie początku biegu terminu na złożenie protestu wyborczego.

Z cytowanego art. 392 §1 k.w. wyborczego nie wynika jaki jest charakter prawny terminu na wniesienie protestu, w szczególności czy jest to termin prawa materialnego czy prawa procesowego<sup>8</sup>. Ustawodawca kwestii tej nie przesądził na płaszczyźnie normatywnej.

Problem charakteru prawnego terminu na wniesienie protestu wyborczego rozstrzygnięty został jeszcze na gruncie obowiązywania art. 58 ust 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>9</sup>. Sąd Apelacyjny w Białymstoku<sup>10</sup> wyraził pogląd, iż

---

w Polsce na gruncie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, „Teki Komisji Prawniczej” 2018, t. XI, nr 1, s. 113–127.

<sup>6</sup> Treść powołanego przepisu ustalona została na mocy 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) i w powołanym brzmieniu obowiązuje od dnia 31 stycznia 2018 r.

<sup>7</sup> Zob. M. Rulka, *Ważność wyborów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 3, s. 88–89.

<sup>8</sup> Kwestia ta zauważona została w doktrynie, por. m.in. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 171.

<sup>9</sup> T. j. Dz.U. 2010, Nr 176, poz. 1190.

<sup>10</sup> Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego (SA) w Białymstoku z 2 lutego 1999 r., sygn. akt I ACz 16/99, OSA 1999/3/13, Legalis, nr 44220.

termin na wniesienie protestu wyborczego nie ma charakteru terminu procesowego lecz materialnoprawny a jego funkcją jest określenie czasowej granicy możliwości ubiegania się przez osoby uprawnione do wzruszenia, w formie protestu, wyników wyborów. Zdaniem sądu, 14 dniowy termin na wniesienie protestu jest terminem zawitym. Skutkiem jego upływu jest wygaśnięcie uprawnienia legitymowanego podmiotu do złożenia protestu wyborczego<sup>11</sup>. O tym, że jest to termin prawa materialnego przesądziło więc stanowisko judykatury. Niewątpliwie takie podejście zawęziło możliwość składania protestów wyborczych w tym sensie, że wykluczyło możliwość stosowania sądowej instytucji przywrócenia terminu. Restryktywne podejście do charakteru terminu na wniesienie protestu jest wynikiem restryktywnej wykładni przepisów przez sądy, co może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia gwarancji uprawnień podmiotów uprawnionych do jego wnoszenia.

### III. Zachowanie 14 dniowego terminu na wniesienie protestu wyborczego

Zgodnie z art. 9 §1 k.w. ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku.

Ustawodawca wprowadził regułę, na mocy której o zachowaniu terminu decyduje dzień faktycznego wpływu skargi, odwołania lub innego dokumentu do właściwego organu. Tym innym dokumentem jest więc też protest wyborczy w wyborach samorządowych ponieważ ustawodawca nie przewidział

---

<sup>11</sup> Stanowisko to nie jest jednak bezdyskusyjne, np. L. Bielecki stwierdza: „Wydaje się (...), że termin na wniesienie protestu jest nieprzywracalny”, por. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 123. Na gruncie poprzedniej regulacji normatywnej na ten temat wypowiedziała się A. Rakowska, która wprowadziła zakwalifikowała termin na złożenie protestu wyborczego jako zawity podkreśliła jednak, że „ordynacja samorządowa nie zawiera regulacji, która wskazywałaby, że niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu”, zob. A. Rakowska, *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i polityczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 199.

wyjątku w odniesieniu do tych wyborów tak jak uczynił to w odniesieniu np. do wyborów parlamentarnych (art. 241 k.w.) czy na urząd Prezydenta (art. 321 k.w.). W takim kierunku zmierną poglądy judykatury. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu postanowienia z 16 stycznia 2015 r.<sup>12</sup> stwierdził: „Termin wymagany do wniesienia protestu wynosi 14 dni i liczy się od dnia wyborów do dnia wniesienia protestu do sądu, a konkretnie do dnia złożenia pisma w sądzie”. Wydaje się, że pomimo wydania powołanego orzeczenia na gruncie obowiązywania art. 392 k.w. w poprzednim brzmieniu, w aspekcie faktycznego wpływu protestu do sądu, powołane orzeczenie zachowuje aktualność. Z kolei Sąd Apelacyjny w Katowicach, odnosząc się do analizowanej regulacji, wyraził pogląd: „Zamierzeniem ustawodawcy było, aby w stosunku do wyborów samorządowych znajdowała zastosowanie ogólna norma z art. 9 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>13</sup> przewidująca ocenę dochowania terminów do złożenia protestu podług daty jego faktycznego wpływu do sądu, co uzasadnione jest względem na zapewnienie szybkości i sprawności postępowaniu, przy jednoczesnym braku istotnych ograniczeń praktycznych do wniesienia protestu bezpośrednio do sądu, istniejących w przypadku wyborów ogólnokrajowych i składania protestów do Sądu Najwyższego”<sup>14</sup>.

Na tle brzmienia powołanego przepisu oraz przytoczonego orzecznictwa nasuwa się kilka uwag. Ustawodawca zawarł w kodeksie wyborczym, w odniesieniu do wyborów samorządowych, regulację która nie występuje ani w procedurze administracyjnej, ani w procedurze cywilnej, gdzie o zachowaniu terminu decyduje data nadania pisma w placówce operatora pocztowego. Postawić należy pytanie jaki cel ma realizować regulacja, polegająca na tym, że tylko faktyczne wpłynięcie protestu do sądu w okresie 14 dni powoduje, że termin jest zachowany? Nie sposób podzielić argumentacji zawartej w przytoczonym wyżej stanowisku sądu, że *ratio legis* tego rozwiązania stanowi szybkość i sprawność postępowania. W mojej ocenie, szybkość i sprawność działania sądu można poprawić w inny sposób niż poprzez pozbawienie wyborcy możliwości nadania protestu w placówce operatora pocztowego w ostatnim dniu

<sup>12</sup> Zob. postanowienie SA w Rzeszowie z 16 stycznia 2015 r., sygn. akt I Acz 42/15, Legalis, nr 1241164.

<sup>13</sup> Dz.U. 2011, Nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>14</sup> Zob. postanowienie SA w Katowicach z 21 marca 2013 r., sygn. akt V ACz 258/13, Legalis, nr 719057.

terminu na jego złożenie. Przyjęcie takiego rozwiązania przedłużyłoby procedurę o dwa, trzy być może o cztery dni, co nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla tej regulacji, jeśli zestawimy ją z prawami podmiotu uprawnionego do wniesienia protestu. W aktualnym stanie prawnym wnoszący protest za pośrednictwem operatora pocztowego, nie ma wpływu na to kiedy zostanie on doręczony. W praktyce, chcąc być pewnym, że protest faktycznie wpłynie do sądu w terminie, musi on zostać nadany z odpowiednim wyprzedzeniem, co z kolei skraca 14 dniowy termin, przysługujący uprawnionemu na wniesienie protestu. Alternatywą jest jedynie fizyczne dostarczenie protestu do siedziby właściwego sądu przez uprawnionego i otrzymanie prezentaty na składanym w sądzie dokumencie. Aktualna regulacja analizowanego zagadnienia istotnie ogranicza prawo do wniesienia protestu wyborczego. W mojej ocenie jest to przejaw nadmiernego rygoryzmu postępowania.

#### **IV. Wymóg wniesienia protestu za pośrednictwem sądu rejonowego**

Zgodnie z art. 392 §1 k.w. protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Nasuwa się pytanie czemu ma służyć ten wymóg, zważywszy że sąd rejonowy nie podejmuje względem złożonego protestu żadnych czynności. Jego jedynym zadaniem jest przekazanie protestu sądowi okręgowemu. Domniemywać należy, że ustawodawcy chodziło o to żeby uprawniony do wniesienia protestu miał bardziej dogodny dostęp do siedziby sądu a zatem aby w pełniejszym wymiarze zagwarantować jego prawo do złożenia protestu i umożliwić zachowanie terminu<sup>15</sup>. Zestawiając jednak analizowaną regulację z troską o sprawność postępowania trudno obecnie przyjąć, że taki sposób wnoszenia protestu przyspieszy postępowanie.

Analizując nowe brzmienie art. 392 §1 k.w., uwagę zwrócić należy również na fakt, że wprowadzenie wymogu wnoszenia protestu wyborczego za pośrednictwem sądu rejonowego może zostać potraktowane jako kolejny wymóg formalny, od spełnienia którego zależy skuteczne wniesienie protestu. Postawić można więc kolejne pytanie, co w przypadku wniesienia prote-

<sup>15</sup> Tak wprowadzone rozwiązanie ocenia K. Składowski, por. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian*, Warszawa 2018, s. 214.



stu przez uprawniony podmiot wprost do sądu okręgowego, z pominięciem sądu rejonowego?

W uzasadnieniu postanowienia z 30 października 2018 r. Sąd Okręgowy w Koninie zawarł następujące stanowisko: „W pierwszej kolejności należało zatem dokonać analizy czy złożony przez wnioskodawcę protest spełnia warunki z art. 392 ustawy Kodeksu wyborczy. Zgodnie z §1 cytowanego wyżej artykułu protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Ten wymóg formalny nie został przez wnioskodawcę spełniony, albowiem protest wyborczy wbrew treści cyt. §1 został złożony z pominięciem Sądu Rejonowego w T., w którego właściwości terytorialnej znajduje się jednostka samorządu, w której odbywały się oprotestowane wybory. Już choćby z tych względów protest jako niespełniający warunków z art. 392 ustawy Kodeks wyborczy nie może podlegać merytorycznemu rozpoznaniu”<sup>16</sup>.

Identyczne stanowisko zaprezentował Sąd Okręgowy w Częstochowie w orzeczeniu z 22 listopada 2018 r. Sąd ten stwierdził, że wniesiony protest wyborczy nie spełnia wymogów formalnych – nie został bowiem wniesiony do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Naruszone zostały zatem warunki wnoszenia protestów określone w art. 392 §1 k. w., co nakazywało pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu na mocy przepisu art. 393 §2 k.w. Orzeczenie to zostało skorygowane przez Sąd Apelacyjny w Katowicach, który postanowieniem z 6 lutego 2019 r. uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał Sądowi Okręgowemu w Częstochowie sprawę celem rozpoznania protestu. Sąd Apelacyjny stwierdził: „Wniesienie protestu wyborczego do Sądu Okręgowego przez osobę do tego uprawnioną, w terminie wynikającym z przepisu art. 392 §1 oraz spełniającego warunki, o jakich mowa w przepisie art. 82 §1 i art. 392 §2 Kodeksu wyborczego, z pominięciem właściwego Sądu Rejonowego, nie uzasadnia pozostawiania protestu bez dalszego biegu na podstawie przepisu art. 393 §2 Kodeksu wyborczego”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. postanowienie Sądu Okręgowego (SO) w Koninie z 30 października 2018 r. sygn. akt I Ns 193/18, Legalis, nr 2429717.

<sup>17</sup> Zob. postanowienie SA w Katowicach z 6 lutego 2019 r. sygn. akt I ACz 31/19, Legalis, nr 1880385.



Przytoczone wyżej stanowiska sądów okręgowych stanowią jednoznaczne przykłady restryktywnej wykładni przepisów normujących procedurę weryfikacji ważności wyborów samorządowych. O tym, że nie musi ona wyglądać w ten sposób przekonuje pogląd Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który skorygował wadliwe orzeczenie i przesądził, że złożenie protestu wprost do sądu okręgowego z pominięciem sądu rejonowego nie uzasadnia pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

## V. Wymóg podniesienia w proteście zarzutów i dowodów na ich poparcie

Zgodnie z art. 392 §2 k.w.: „Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.” Na kanwie tego przepisu powszechnie w judykaturze przyjmuje się, że: „Takie unormowanie nakłada na wnoszącego protest obowiązek przedstawienia lub wskazania tak zarzutów, jak i dowodów, już w piśmie zawierającym protest, a zatem wykluczona jest możliwość zarówno wzywania do wskazania dowodów, bądź ich doprecyzowania, jak i uzupełniania czy rozszerzania protestu”<sup>18</sup>.

Niespełnienie powyższego wymogu, a więc nie przedstawienie bądź nie wskazanie dowodów skutkuje pozostawieniem protestu bez dalszego biegu<sup>19</sup>. Z kolei w wydanym na kanwie analizowanego przepisu orzeczeniu, Sąd Apelacyjny w Katowicach stwierdził: „Przepisy ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, 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 innych dowodów”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. postanowienie SO w Warszawie z 26 listopada 2018 r., sygn. akt II Ns 75/18, Legalis, nr 2396364; podobnie SO w Tarnowie – postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 161/14, Legalis, nr 2055820.

<sup>19</sup> M. Augustyniak, *Wybory samorządowe 2018. Zagadnienia praktyczne i schematy działań*, Warszawa 2018, s. 99.

<sup>20</sup> Zob. postanowienie SA Katowicach z 6 lipca 2015 r. sygn. akt I ACz 652/15, Legalis, nr 1285407.

Sformułowanie zarzutów stanowi jeden z wymogów formalnych, który w zasadniczym stopniu wpływa na etap merytorycznego rozpoznania protestu<sup>21</sup>. Za słuszną uznać należy regulację wymagającą zawarcia w proteście zarzutów oraz dowodów na ich poparcie. Natomiast pewne wątpliwości budzi prezentowana w judykaturze wykładnia tego przepisu, która nie pozwala na zgłaszanie w toku postępowania sądowego nowych dowodów odnoszących się do sformułowanych w proteście zarzutów czy modyfikacji tych ostatnich<sup>22</sup>. W mojej ocenie, z literalnego brzmienia powołanego przepisu nie wynika zakaz inicjatywy dowodowej w toku postępowania sądowego, toczącego się na skutek wniesienia protestu wyborczego. Zakaz ten w istocie ustanowiony został w drodze sądowej wykładni analizowanego przepisu. Wydaje się, że jest to kolejny przykład, zbyt rygorystycznej wykładni przepisu normującego postępowanie w sprawie weryfikacji ważności wyborów samorządowych. Za takim twierdzeniem przemawia przede wszystkim fakt, że termin na wniesienie protestu jest relatywnie krótki i wnoszący protest, chcąc zachować termin wnosi go dysponując niejednokrotnie niepełną wiedzą co do jego podstawy faktycznej. Może zdarzyć się, że pełną wiedzę na temat okoliczności faktycznych stanowiących podstawę wniesienia protestu uzyska już po upływie terminu na jego wniesienie. Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą nie ma już wówczas możliwości wskazania nowych dowodów.

Postawić należy pytanie dlaczego zakazuje się inicjatywy dowodowej w takim przypadku? Przyjąć należy, że powodem jest wzgląd na obowiązujące domniemanie ważności przeprowadzonych wyborów. Jeżeli jednak postępowanie w sprawie ważności wyborów toczy się w interesie publicznym, to sąd

---

<sup>21</sup> Sąd rozpoznaje zgłoszony protest w granicach podniesionego zarzutu i nie może z urzędu badać niczego ponad zarzut zawarty w proteście, zob. K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A.S. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 752.

<sup>22</sup> Warto wskazać, że rygoryzm formalny jakim odznacza się protest wyborczy stał się przedmiotem wypowiedzi doktryny. K. Bandarzewski stoi na stanowisku, że powinien on zostać złagodzony, tak aby każdy wyborca miał nie tylko formalną ale przede wszystkim realną możliwość wniesienia protestu np. z prawem modyfikacji zarzutów. Natomiast brak zamieszczenia w proteście zarzutu czy dowodu na jego poparcie winien być, zdaniem Autora, brakiem usuwalnym, zob. K. Bandarzewski, *Stosowanie kodeksu wyborczego w aspekcie proceduralnym: nadzór nad procedurami wyborczymi samorządowego prawa wyborczego*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Miączyński, Warszawa 2015, s. 281.

orzekający powinien mieć, w ramach dyskrecjonalnej władzy, możliwość zdecydowania o dopuszczeniu lub oddaleniu zgłoszonych w toku postępowania wniosków dowodowych. Przyjęcie *a priori*, że w ramach postępowania dowodowego będą przeprowadzane wyłącznie dowody zgłoszone w proteście, chociaż nie wynika to wprost z brzmienia analizowanego przepisu, w praktyce może ograniczać podstawowe założenie działania wymiaru sprawiedliwości, t.j. dążenie do ustalenia prawdy materialnej i wydania sprawiedliwego orzeczenia<sup>23</sup>.

## VI. Wnioski końcowe

Obowiązujący model weryfikacji ważności wyborów samorządowych cechuje daleko posunięty rygorizm formalny. Jest on wynikiem obowiązujących regulacji normujących procedurę orzekania o ważności wyborów. Rygorizm przepisów ukierunkowuje sposób ich wykładni dokonywanej przez sądy rozpoznające protesty wyborcze. Analiza praktyki orzeczniczej wskazuje, że wykładania ta ma zdecydowanie restryktywny charakter. Wydaje się, że wpływ na to ma również, przyjmowane jako punkt wyjścia w każdym postępowaniu toczącym się na skutek wniesienia protestu wyborczego, domniemanie ważności wyborów. Domniemanie to może zostać obalone wyłącznie w postępowaniu sądowym. Mając na uwadze rygorystyczne przepisy normujące procedurę sporządzenia i wniesienia protestu, tendencję do restryktywnej ich wykładni i wreszcie istnienie domniemania ważności wyborów, stwierdzić należy, że wzruszenie wyniku wyborczego nie jest zadaniem łatwym.

Ochrona stabilności wyniku wyborów nie może przekraczać granic wyznaczonych przez zasadę wyborów uczciwych, tzn. wyborów, których rezultat, w sposób nie budzący wątpliwości, odzwierciedla zgodny z prawem przebieg procesu wyborczego, w szczególności zaś preferencje wyborców wyrażone w głosowaniu. Warto jeszcze raz podkreślić, że postę-

---

<sup>23</sup> W tym kontekście słusznie zwracał uwagę B. Banaszak na sytuację, w której sąd rozpoznający protest wyborczy oddalił wszystkie wnioski dowodowe, zgłoszone przez wnoszącego protest, oceniając ją jednoznacznie krytycznie, zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz 2018*, Legalis.

powanie w sprawie ważności wyborów toczy się w interesie publicznym. Jak stwierdza K. Bandarzewski: „Wydaje się, że większą wartością powinno być dążenie do ustalenia obiektywnych przesłanek naruszenia prawa wyborczego, a tym samym i wyniku wyborczego, niż stabilność wyniku wyborczego”<sup>24</sup>.

Uważam, że ocena funkcjonującego modelu weryfikacji ważności wyborów samorządowych, w aspekcie jego optymalności, w zasadniczej mierze zależy od praktyki stosowania prawa. Postulować należy, aby podejmując rozstrzygnięcia w sprawach toczących się z protestu wyborczego, sądy ważyły racje mając na względzie nie tylko domniemanie ważności wyborów, ale również wartości zakodowane w zasadzie wyborów uczciwych.

## Literatura

- Augustyniak M., Bielecki L., Ruczkowski P., *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Augustyniak M., *Wybory samorządowe 2018. Zagadnienia praktyczne i schematy działań*, Warszawa 2018.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz 2018*, Legalis.
- Bandarzewski K., *Stosowanie kodeksu wyborczego w aspekcie proceduralnym: nadzór nad procedurami wyborczymi samorządowego prawa wyborczego*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Miączyński, Warszawa 2015.
- Chmaj M., W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Czaplicki K., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jaskiernia J., *System wyborów do jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011*, [w:] *Administracja publiczna, t. III, Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz, Warszawa 2012.
- Koksanowicz G., *Termin na wniesienie protestu wyborczego w procedurze weryfikacji ważności wyborów samorządowych w Polsce na gruncie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, „TeKa Komisji Prawniczej” 2018, Tom XI, nr 1.

---

<sup>24</sup> Ibidem, s. 281.

Rakowska A., *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i polityczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.

Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian*, Warszawa 2018.

Rulka M., *Ważność wyborów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 3.