

Cytowanie

CHICAGO: J. Kielin-Maziarz, *Protesty wyborcze w wyborach samorządowych – postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 105–117, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.08>

APA: Kielin-Maziarz, J. (2023), *Protesty wyborcze w wyborach samorządowych – postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 105–117, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.08>

Joanna Kielin-Maziarz

ORCID ID: 0000-0003-1728-3361

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

E-mail: jkielin@alk.edu.pl

**Protesty wyborcze w wyborach samorządowych –
postulaty de lege ferenda**

Słowa kluczowe: protest wyborczy, postępowanie cywilne, ważność wyborów samorządowych

Keywords: civil procedure, validity of the municipal elections, election protest

Streszczenie

Celem pracy jest przedstawienie problemów związanych z posiłkowym stosowaniem w sprawach z protestu wyborczego przepisów kodeksu postępowania cywilnego, co skłania do postawienia tezy o konieczności ustanowienia odrębnego reżimu dla tego rodzaju postępowań. Wyбіórcze stosowanie przez sądy okręgowe przepisów k.p.c. jest dla wyborców mylące i ma negatywny wpływ na ich zaufanie do instytucji protestu. Przykładem może być stosowanie w tych sprawach przez sądy przepisów dotyczących terminów instrukcyjnych w postępowaniu odwoławczym, co powoduje sytuację, w której orzeczenie w sprawie ważności wyborów samorządowych jest wydawane w znacznym odstępie czasowym od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Podobnie problematyczne jest przyjęcie, że termin do złożenia protestu jest terminem zawitym przy jednoczesnej odrębności w sposobie jego zachowania w porównaniu z k.p.c. Wprowadzenie odrębnego reżimu

postępowania i uporządkowanie reguł dotyczących postępowania w sprawach z protestu wyborczego znaczenie ułatwiłoby pracę sądom jak i dostęp do tej instytucji wyborcom.

Abstract

Protests in Local Elections – Postulates *de lege ferenda*

The aim of the study is to present the problems related to the auxiliary application of the provisions of the Code of Civil Procedure in electoral protest cases. Selective application of the provisions of the Civil Procedure Code by courts confuses voters and has a negative impact on their confidence in the institution of protest. An example may be the application by courts of the provisions on instruction deadlines in appeal proceedings. Similarly problematic is the assumption that the deadline for submitting a protest is a strict deadline with a simultaneous distinctness in the manner of its behavior compared to the Code of Civil Procedure. The introduction of a separate procedure regime and the ordering of the rules concerning the procedure in electoral protest will facilitate the work of courts and the access to this institution for voters.

★

I.

W polskim systemie prawnym obowiązuje sądowy model rozpatrywania protestów wyborczych. Można mieć wątpliwość co do tego, czy czynności sądów podejmowane w ramach weryfikowania ważności wyborów należą do sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹. Równocześnie jednak pamiętać należy, że rozstrzygnięcie o ważności wyborów przez zewnętrzny wobec parlamentu, niezawisły organ stanowi „ważny element konstrukcji legitymacji parlamentu dla sprawowania zwierzchnictwa narodowego”².

¹ M. Grzybowski, *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. A. Szmyt, Gdynia 24–26.4.2008 r., Gdańsk 2008, s. 356

² J. Repel, *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wartislaviensis” 1995, nr 1817, s. 130.

Protesty wyborcze w wyborach samorządowych różnią się od tych składanych w wyborach ogólnokrajowych. Różnice te dotyczą podstawy ich regulacji, terminu do złożenia protestu i skutków złożenia, katalogu uczestników postępowania, czy też właściwości organu stwierdzającego ważność wyborów, a także treści jego orzeczenia w tym przedmiocie.

Przepisy dotyczące weryfikacji ważności wyborów samorządowych nie zostały objęte regulacją konstytucyjną, znajdują się w ustawodawstwie zwykłym. Konstytucja z 1997 r.³ odnosi się jedynie do możliwości zgłoszenia protestu wyborczego przez wyborców do Sądu Najwyższego w wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach prezydenckich (odpowiednio art. 101 i art. 129 ustawy zasadniczej). Zgodnie zaś z art. 169 konstytucji, warunki ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Kwestie dotyczące stwierdzenia ważności wyborów samorządowych zostały uregulowane w Rozdziale 10 Działu I kodeksu (art. 82 i 83) kodeksu wyborczego⁴. Zawiera on przepisy ogólne dotyczące protestów wyborczych. Natomiast przepisy szczególne, dotyczące ważności wyborów samorządowych zawarte są w Rozdziale 6 Działu VII (art. 392–398), który obejmuje problematykę wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jak wiadomo, różne są także podmioty posiadające kompetencje do rozpatrywania protestów wyborczych⁵. W wyborach ogólnokrajowych ma je Sąd Najwyższy, w wyborach samorządowych sądy powszechne – sądy okręgowe. Stwierdzenie ważności wyborów samorządowych może odbyć się jedynie w sytuacji, gdy zostanie złożony protest wyborczy – nie istnieje odrębne postępowanie przeprowadzane przez sąd powszechny w sprawie stwierdzenia ważności bądź nieważności wyborów. Na potrzeby stwierdzenia ważności wyborów samorządowych nie jest również sporządzane sprawozdanie z wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW). Inaczej uregulowana jest również kwestia terminu na złożenie protestu.

Postępowanie z protestu wyborczego przebiega w postępowaniu nieprocesowym – art. 393 § 1 kodeksu wyborczego. Sąd powszechny rozpatrując protest złożony w wyborach samorządowych orzeka stosując kodeks postępowania cywilnego. Uwzględniając art. 13 k.p.c., sąd w pierwszej kolejności

³ Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21 poz. 112 ze zm.).

⁵ M. Rulka, *Ważność wyborów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 3, s. 87–98.

będzie stosował przepisy kodeksu wyborczego, który jest regulacją szczególną – *lex specialis* w stosunku do kodeksu postępowania cywilnego. W dalszej kolejności, jeżeli jest taka potrzeba, wówczas, gdy przepisy postępowania nieprocesowego okażą się być niewystarczające – przepisy procedury cywilnej dotyczące postępowania procesowego (art. 13 § 2 k.p.c.) Co oznacza, że w niektórych sytuacjach będzie zachodziła konieczność podwójnego odesłania.

W mojej ocenie różnice pomiędzy postępowaniem w sprawach z protestu wyborczego w wyborach ogólnokrajowych oraz w wyborach samorządowych, a przede wszystkim posiłkowe ale i wybiórcze stosowanie kodeksu postępowania cywilnego powoduje, że niekiedy przepisy dotyczące możliwości złożenia protestu w wyborach samorządowych są dla odbiorców mylące. Zwłaszcza te dotyczące terminu ich złożenia oraz możliwości uzupełnienia protestu o nowe zarzuty lub dowody. Stąd też w tym obszarze wydaje się, że powinny zostać wprowadzone odpowiednie zmiany. Przede wszystkim opowiadam się, za wprowadzeniem odrębnego reżimu postępowania w sprawach dotyczących protestów wyborczych. W tekście wskazuję na rozwiązania, proponowane już w doktrynie⁶, które jednak w dalszym ciągu funkcjonować mają w obrębie obowiązującego modelu. Moim zdaniem należy pójść jednak o krok dalej i uwzględniając propozycje zmian, stworzyć odrębny reżim postępowania w ramach kodeksu wyborczego, w którym nie stosuje się już posiłkowo przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Rozważania powyższe chciałabym umieścić w kontekście cech postępowania nieprocesowego, próbując odpowiedzieć na pytanie, czy i w tym aspekcie słusznym jest jego stosowanie. I czy nie stanowi to kolejnego argumentu za przyjęciem wspomnianego odrębnego reżimu postępowania w sprawie z protestów wyborczych.

Problematyką propozycji zmian zajmowałam już się w innym opracowaniu, które ukaże się w „Studiach Wyborczych”, natomiast w tym artykule chciałabym rozwinąć wątek postulatów, z uwagi jednak na konieczność peł-

⁶ Przede wszystkim mam tu na myśli opracowania G. Koksanowicza, „Termin na wniesienie protestu wyborczego w procedurze weryfikacji ważności wyborów samorządowych w Polsce na gruncie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy”, „Teki Komisji Prawniczej – OL PAN” 2018, nr 1, t. XI oraz G. Koksanowicz, „Normatywny model weryfikacji ważności wyborów samorządowych – kilka uwag na tle praktyki orzecznictwa”, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4(62).

niejszego przedstawienia problemu powracam do zagadnień, które zostały już w nim przedstawione.

II.

Pierwszym z zagadnień, które wymaga osobnego uregulowania i ujęcia w kodeksie wyborczym jest kwestia terminu złożenia protestu w wyborach samorządowych. Inaczej bowiem jest on dochowywany w postępowaniu z protestu wyborczego i w pozostałych postępowaniach prowadzonych przez sądy powszechne. W odniesieniu do terminu złożenia protestu nie przyjęto rozumienia tożsamego z tym, stosowanym przez sądy powszechne. Nie ma tutaj zastosowania art. 165 § 2 k.p.c.⁷, zgodnie z którym o zachowaniu terminu decyduje data nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego⁸. Protesty wyborcze mogą być co prawda składane poprzez nadanie ich w polskiej placówce operatora wyznaczonego zgodnie z ustawą z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁹. Nie oznacza to jednak, że wraz z złożeniem go w tej placówce zachowany został termin do wniesienia protestu do właściwego sądu okręgowego. Terminy te bowiem nie są tożsame. Regulacja ta różni się także od regulacji przyjętej w wyborach ogólnokrajowych. Składając protest wyborczy w wyborach samorządowych ostatniego dnia w placówce pocztowej termin ten nie zostaje zachowany. Równocześnie wskazać należy, że termin do wniesienia protestu wyborczego jest terminem zawitym. To oznacza, że wyborca, który złożył protest wyborczy w placówce operatora publicznego tak, że protest nie dotarł do sądu okręgowego w terminie, terminu nie dochował. Termin wniesienia protestu jest zachowany tylko wówczas, gdy dotrze on do ostatniego dnia terminu do sądu, organu wyborczego lub urzędu gminy. Uważam, że rozwiązanie to powoduje ograniczenie wyborcy w korzystaniu ze swojego prawa do zakwestionowania prawidłowości przeprowadzenia wyborów samorządowych. Może przecież być tak, że wyborca, który

⁷ Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2021 poz. 1805 ze zm.).

⁸ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych*, „Przegląd Wyborczy” 2008, nr 9–10, s. 34.

⁹ Dz.U. poz. 1529 ze zm.

dość późno dowiedział się o okoliczności dającej podstawę do złożenia protestu zamieszkuje czy znajduje się w znacznej odległości od siedziby sądu, a złożenie w placówce pocztowej może nie zagwarantować dostarczenia protestu w wymaganym terminie. Często zaś zdarza się odrzucenie przez sąd protestu wyborczego, który został dostarczony przez pocztę po upływie terminu do jego wniesienia¹⁰. Podzielam więc pogląd G. Koksanowicza¹¹ – regulacja ta wymaga zmiany i przyjęcia w kodeksie wyborczym rozwiązania tożsamego z kodeksem postępowania cywilnego. Rozwiązanie to stanowiłoby element proponowanego przeze mnie nowego reżimu postępowania w sprawach z protestu wyborczego. Wyborca dzięki temu mógłby pełniej korzystać z przysługującego mu prawa. Ponadto sądzę, że ta różnica jest myląca. Powszechnie bowiem wiadomo, że złożenie pisma do sądu w placówce pocztowej powoduje dochowanie terminu, a istniejący wyjątek stanowi niepotrzebne utrudnienie dla wyborców.

III.

Kolejną z kwestii, która dla zapewnienia pełniejszej realizacji prawa do złożenia protestu wyborczego w wyborach samorządowych wymaga zmiany, jest problem możliwości uzupełnienia zarzutów (jak i złożenia nowych) oraz wskazania nowych dowodów w trakcie postępowania sądowego w sprawie protestu wyborczego¹². W orzecznictwie przede wszystkim, a także w literaturze przedmiotu utrwalił się bowiem pogląd, że wnioskodawca składając swój protest w oparciu o określony zarzut nie może zmieniać ani rozszerzać jego podstawy¹³. Zgodnie z art. 392 § 2 k.w. protest musi zawierać wszystkie zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody na których je opiera. Sąd jest związany zarzutem, nie może nim dysponować inaczej określając jego pod-

¹⁰ W. Wybranowski, *Luka w przepisach blokuje protesty*, <http://dorzeczy.pl/id,5214/Luka-w-przepisach-blokuje-protesty.html> (10.03.2023).

¹¹ G. Koksanowicz, *op.cit.*, s. 121.

¹² A. Rakowska, *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010, s. 199; G. Koksanowicz, *op.cit.*, s. 120.

¹³ B. Dauter [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2006, s. 143.

stawę i zakres¹⁴. Brak sformułowania zarzutów oraz nieprzedstawienie dowodów, na który są oparte w zakreślonym ustawowo terminie 14 dni, skutkuje, zgodnie z art. 393 § 2 k.w pozostawieniem protestu przez Sąd bez dalszego biegu. Takie założenie wynika również ze stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w odniesieniu do protestu w wyborach ogólnokrajowych. W uchwale z 25 sierpnia 1993 r.¹⁵ jak również w postanowieniu z 16 listopada 2005 r.¹⁶, SN stwierdził, że Sąd¹⁷ bada w postępowaniu z protestu wyborczego zasadność zawartego w proteście zarzutu przy pomocy wskazanych w nim środków dowodowych. Sąd w postępowaniu ustala więc jedynie znamiona strony przedmiotowej przestępstwa przeciwko wyborom. Również Sąd Apelacyjny w Katowicach w uzasadnieniu postanowienia z 6 lipca 2015 r.¹⁸ stwierdził, że istnieje daleko idący rygoryzm przepisów kodeksu wyborczego w zakresie formułowania podstaw protestu, który jest rozpoznawany jedynie w granicach podniesionego w nim zarzutu. Co uzasadnione jest specyfiką postępowania z protestu wyborczego¹⁹. Nie jest stosowany w tym przypadku art. 130 k.p.c. który daje możliwość uzupełnienia braków formalnych pozwu²⁰. Przy takim założeniu wnioskodawca musi więc ze szczególną starannością podać takie dowody, które będą świadczyły o zasadności protestu i przekonają o tym sąd²¹. Podobnie orzekł Sąd Apelacyjny w Łodzi, który stwierdził, że „rozpoznawanie protestów przez sądy okręgowe jest bowiem szczególnym działaniem sądów. Stosownie do art. 83 § 2 Kodeksu wyborczego zasady wnoszenia protestów i tryb ich rozpatrywania, a także orzekania o ważności wyborów określają przepisy szczególne kodeksu. Odrębna i samodzielna regulacja z art. 392 Kodeksu

¹⁴ M. Sagan, *Glosa do postanowienia SA w Lublinie z 20.03.2007 r.*, IACz 240/07, „Przeгляд Sejmowy” 2007, nr 6, s. 194.

¹⁵ OSNC 1993, nr 11, poz. 187.

¹⁶ Sygn. akt III SW 120/05, OSNP 2006, nr 7–8, poz. 138.

¹⁷ Stanowisko wypowiedziane zostało w odniesieniu do wyborów ogólnokrajowych, ma jednak pełne zastosowanie do wyborów samorządowych.

¹⁸ Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 6 lipca 2015 r., sygn. akt IACz 652/15, Lex nr 1754164, również postanowienie SA w Katowicach z 2 marca 2007 r., sygn. akt IACz 136/07 oraz z 16 marca 2007 r., sygn. akt IACz 92/07 niepubl.

¹⁹ M. Brzdąk, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych [w]: Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów), Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 23. *op.cit.*, s. 21; A. Rakowska, K. Skotnicki, *op.cit.*, s. 31.

²⁰ G. Koksanowicz, *op.cit.*, s. 119.

²¹ A. Rakowska, *op.cit.*, s. 198.

wyborczego wyłącza stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w przedmiocie uzupełnienia braków formalnych. Wyjątkowy charakter powyższych unormowań zawartych w Kodeksie wyborczym wyklucza również możliwość działania przez Sąd z urzędu w zakresie poszukiwania i gromadzenia dowodów²². G. Koksanowicz²³ uważa jednak, że stosowany w postępowaniach z protestu wyborczego zakaz inicjatywy dowodowej nie wynika z literalnego brzmienia art. 392 § 2 k.w. zgodnie z którym „wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty”.

Można zastanowić się, dlaczego tego rodzaju zakaz dowodowy istnieje. W proteście wyborczym wnioski dowodowe muszą być zawarte, ponieważ sąd nie poszukuje dowodów z urzędu²⁴. Waga dowodów w postępowaniu z protestu wyborczego została podkreślona w postanowieniu Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2007 r., w którym wskazał, że protest wyborczy wymaga przedstawienia lub wskazania dowodów, które rzeczywiście mogą potwierdzić stawiane zarzuty, zaś brak takich dowodów powoduje pozostawienie protestu wyborczego bez rozpoznania²⁵. Z raportów Helsińskiej Fundacji Prawa Człowieka wynika zaś, że sądy przywiązują dużą wagę do postępowania dowodowego, które przeprowadzane jest bardzo rzetelnie. Zwrócono również uwagę na staranną analizę dowodów podczas rozpraw, z zapewnieniem udziału uczestników²⁶, co podkreśla wagę tego elementu postępowania w sprawie z protestów wyborczych. Patrząc na ekonomikę postępowania, możliwość rozszerzenia zarzutów oraz złożenia nowych dowodów sprzeciwia się postulatowi szybkiego zakończenia tego rodzaju postępowania i nie wpływa pozytywnie na stabilność mandatów. Słuszne też mogą wydawać się argumenty przytoczone przez Sąd Apelacyjny w Łodzi w postanowieniu z 18 lutego 2015 r.²⁷, w którym sąd zwraca uwagę na konieczność realizacji prawa do protestu w sposób „rzeczowy (uzasadniony) i odpowiedzialny”.

²² Postanowienie SA w Łodzi z 18 marca 2015 r., sygn. akt I ACz 364/15, LEX nr 2041858.

²³ G. Koksanowicz, *op.cit.*, s. 244.

²⁴ M. Brzdąk, *op.cit.*, s. 21.

²⁵ Sygn. akt III SW 63/07, podają za: M. Mistygacz *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 22, s. 149.

²⁶ Dostępne na: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/01/Protesty-wyborcze.pdf> (10.01.2023).

²⁷ Sygn. akt I ACz 178/15, LEX nr 2041866.

Dowody zaś powinny być składane w sposób bardzo przemyślany i składane tylko takie, które „uzasadniają zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności”. Nie przecząc temu uzasadnieniu należy jednak wskazać, że właśnie dowody o takich przymiotach mogą pojawić się na dalszym etapie, już po wniesieniu protestu. Można również zastanowić się, czy i w tym przypadku argument dotyczący szybkości przeprowadzenia postępowania z protestu wyborczego przeważa i może uzasadnić wyłączenie możliwości złożenia nowych zarzutów i dowodów.

Powraca więc i w tym aspekcie podniesiona we wstępie potrzeba utworzenia odrębnej regulacji postępowania z protestu wyborczego. Wybiórcze stosowanie kodeksu postępowania cywilnego, w tym przepisów o postępowaniu nieprocesowym rodzi pewne wątpliwości. W tym przypadku przyjęto bowiem rozwiązanie odbiegające od tego, które funkcjonuje w k.p.c., chociaż w zasadzie akurat tutaj wydaje się, że słuszna powinna być sytuacja odwrotna. W tym aspekcie bowiem postępowanie w sprawie z protestu odpowiada podstawowym założeniom postępowania nieprocesowego. Zasadniczym celem postępowania procesowego jak i nieprocesowego jest „sprawdzenie zasadności roszczenia formalnego” i wydanie „orzeczenia rozstrzygającego meritum sprawy, tj. orzekającego o przedmiocie postępowania, a więc albo uznającego roszczenie formalne za zasadne, albo oddalającego żądanie”²⁸, aby zapewnić stan pewności prawa i praworządności w zakresie tych stosunków prawnych²⁹. Jak podkreśla E. Gapska w postępowaniu nieprocesowym w sposób szczególnie można zaobserwować, że urzeczywistnienie normy prawnej „w zakresie stosunków cywilnoprawnych leży w interesie ogólnospołecznym nie tylko dlatego, że dochodzi tu do realizacji praworządności rozumianej jako przestrzeganie norm prawnych, lecz także z tego względu, że podmiotem obowiązującym do tego urzeczywistnienia jest niejednokrotnie państwo”³⁰. Celem tego postępowania jest przede wszystkim udzielanie ochrony prawnej w ramach roszczenia publicznoprawnego.

²⁸ M. Trammer, *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Warszawa 1950, podają za: E. Gapska, *Funkcje, cele i istota działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym* [w:] E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2020.

²⁹ W. Siedlecki, *Przedmiot postępowania cywilnego* [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974.

³⁰ E. Gapska, *op.cit.*

W postępowaniu nieprocesowym w znacznie większym stopniu realizowany jest interes publiczny, stąd też sądowi przyznane są większe prerogatywy, który jest tutaj gwarantem ochrony i realizacji tych interesów. Co do zasady w postępowaniu nieprocesowym uznaje się, że zasada kontradiktoryjności ustępuje inkwizycyjności i metodzie śledczej, nakazującej sądowi poszukiwać dowodów z własnej inicjatywy. Nie jest jednak tak, że w postępowaniu nieprocesowym nie można mówić o wyłączeniu stosowania zasady kontradiktoryjności w ogóle. Kontradiktoryjność zakłada, że to na stronach postępowania ciąży obowiązek podania okoliczności faktycznych, mających być podstawą rozstrzygnięcia. Gdy istnieją zaś wątpliwości co do ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy, wówczas przytaczający musi okoliczności te udowodnić – strony znają najlepiej stan faktyczny i z reguły dysponują w tym zakresie dowodami³¹. Wydaje się, że mając na uwadze powyższe realizacja tej zasady pełnił odzwierciedla cel postępowania w sprawie z protestu wyborczego. O problemie stosowania zasady kontradiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym pisała J. Misztal-Konecka³², która uważa, że jeżeli stosujemy art. 3 k.p.c., który na uczestników postępowania sądowego w sprawach cywilnych nakłada obowiązek przedstawiania okoliczności sprawy i dowodów, a przepis ten stosuje się w postępowaniu nieprocesowym wprost, to można stwierdzić, że są to te cechy postępowania które stanowią istotę kontradiktoryjności, a tym samym jest to zasada również obowiązująca w postępowaniu nieprocesowym. Argumentem przeciwnym zdaniem cytowanej autorki nie jest zaangażowanie w tym postępowaniu interesu publicznego. Nie powoduje to bowiem zwolnienia z obowiązku dostarczenia przez uczestników postępowania materiału faktycznego i dowodowego. Nie ma podstawy prawnej ku temu by mówić o nieobowiązaniu w postępowaniu nieprocesowym zasady kontradiktoryjności.

Jeżeli przyjmiemy stosowanie przepisów o postępowaniu nieprocesowym, które może być uznane za kontradiktoryjne, wówczas istnieje potrzeba zapewnienia odpowiedniego czasu dla dostarczenia dowodów. Można więc uznać, że postępowanie w sprawie z protestu wyborczego może odby-

³¹ J. Misztal-Konecka, *O obowiązywaniu zasady kontradiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym: przyczynek do dyskusji*, „Zeszyty Prawnicze” 2016, nr 16, s. 139.

³² *Ibidem*, s. 141, A. Jakubecki, *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego* [w:] *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem*, Kraków 2006, s. 370.

wać się w postępowaniu nieprocesowym, przyjmując, że cechą tego postępowania jest kontrydiktoryjność. Jeśli jednak stosowanie k.p.c ma być jedynie posiłkowe i nie uznamy kontrydiktoryjności, jako cechy tego postępowania, wówczas istnieje potrzeba wprowadzenia nowego reżimu, który ten aktywny udział uczestników postępowania by przewidywał, dla realizacji podstawowego celu postępowania z protestu wyborczego, jakim jest budowanie zaufania obywateli do procesu wyborczego. Potwierdzeniem dla tej tezy może być stanowisko Sądu Najwyższego, który stwierdził, że rozpatrzenie protestu wyborczego w postępowaniu nieprocesowym oznacza wyłącznie, że przepisy tego postępowania można zastosować jedynie w niezbędnym zakresie do rozpatrzenia protestu, „skoro nie ma pozytywnej regulacji zawartej w kodeksie wyborczym, która pozwalałaby na zastosowanie innych, szczególnych instytucji cywilnoprosesowych do sprawy zainicjowanej protestem wyborczym, to uzasadnione jest twierdzenie, że taka możliwość jest wykluczona”³³. Pamiętając o podstawowej funkcji wyborów, którą jest funkcja legitymizacyjna, niezwykle istotna jest więc prawidłowa weryfikacja ich ważności i wnikliwe zbadanie zasadności złożonych protestów³⁴.

IV.

Brak odrębnego reżimu postępowania dla rozpatrzenia protestów wyborczych w wyborach samorządowych powoduje, że nieadekwatnym jest stosowanie wybiórczo przepisów procedury cywilnej. Równocześnie przyjmowane

³³ Postanowienie SN z 28 października 2020 r. sygn. akt I NSW 65/20. Na temat charakteru postępowania w sprawie z protestu wyborczego SN wypowiedział się w postanowieniu z 31 lipca 2020 r. sygn. akt I NSW 3784/20, w którym stwierdził, że „nie ulega żadnej wątpliwości, że postępowanie w sprawach *protestów wyborczych* nie jest postępowaniem cywilnym. Określone przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mogą znaleźć w nim odpowiednie zastosowanie tylko wówczas, gdy da się je pogodzić z istotą postępowania.” Takie stanowisko wypowiedział również A. Wróbel, *Niektóre problemy rozstrzygania o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy* [w:] *Iudices Electionis Custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 191, co moim może stanowić argument za tym, ażeby utworzyć jednak odrębny reżim postępowania w sprawach z protestów wyborczych.

³⁴ J. Repel, *op.cit.*, s. 124 i n.

przez sądy w innych sytuacjach, odmienne do k.p.c. rozwiązania powodują chaos, który nie ułatwia tak uczestnikom jak i sądom prowadzenia postępowania w sprawie protestu wyborczego. Uważam, że postępowanie w sprawie protestów wyborczych w wyborach samorządowych powinno być traktowane jako szczególny, pozakodeksowy rodzaj postępowania nieprocesowego, które powinno zostać uregulowane w sposób odrębny. Patrząc na trudności i problemy wynikające z stosowania kodeksu wyborczego i posiłkowo kodeksu postępowania cywilnego słusznym byłoby stworzenie odrębnego reżimu. Fragmentaryczne stosowanie k.p.c. powoduje problemy i jest dość mylące dla wyborcy, który chce złożyć protest. Skutkuje także mniejszym zaufaniem wyborców do instytucji protestu wyborczego w wyborach samorządowych.

Literatura

- Brzdąk M., *Sądowa kontrola Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych* [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów), Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa.
- Buczkowski Ł., *Stwierdzanie 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.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4.
- Czaplicki K., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A.Sz., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018.
- Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., Czaplicki K.W., *Komentarz do ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2010.
- Dauter B., *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka.*, red. Ferdynand Rymarz, Warszawa 2005.
- Gapska E., Studzińska J., *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2020.
- Grzybowski M., *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. A. Szmyt, Gdynia 24–26.4.2008 r., Gdańsk 2008.
- Jakubecki A., *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego* [w:] *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem*, Kraków 2006.

- Jodłowski J., *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974.
- Koksanowicz G., *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” 2018, nr 1, t. XI.
- Koksanowicz G., *Normatywny model weryfikacji ważności wyborów samorządowych – kilka uwag na tle praktyki orzeczniczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4 (62).
- Mistygacz M., *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 22.
- Misztal-Konecka J., *O obowiązywaniu zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym: przyczynek do dyskusji*, „Zeszyty Prawnicze” 2016, nr 16.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych*, „Przegląd Wyborczy” 2008, nr 9–10
- Rakowska A., *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych [w:] Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.
- Repel J., *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wartsilaviensis” 1995, nr 1817.
- Rulka M., *Ważność wyborów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 3.
- Sagan M., *Glosa do postanowienia SA w Lublinie z 20.03.2007 r.*, I ACz 240/07, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- Trammer T., *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Warszawa 1950.
- Wróbel A., *Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy [w:] Iudices Electionis Custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.