

GLOSY

Andrzej Nieć¹, Bartłomiej Szyprowski²

Glosa do uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2023 r., sygn. I NZP 8/23

Streszczenie

Autorzy przedstawiają stanowisko aprobowane tezę przyjętą w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2023 r., sygn. I NZP 8/23, niemniej jednak wskazują, że do podobnych wniosków do tych, jakie zostały wyrażone w głosowanej uchwale można dojść przy użyciu innych argumentów prawnych. W przeciwieństwie do argumentacji przedstawionej przez Sąd Najwyższy autorzy wskazują, iż w obecnym stanie prawnym nie zachodzi potrzeba sięgania do przepisów ogólnych Kodeksu postępowania cywilnego odnoszących się do warunków formalnych pisma procesowego (art. 126 i nast. k.p.c.), bowiem wystarczające w tym zakresie są regulacje Kodeksu wyborczego. Zdaniem Autorów należy również pozytywnie odnieść się do nadania uchwale mocy zasady prawnej, a to wobec faktu, że skutki uchwały odnoszą się de facto do orzecznictwa Sądu Najwyższego, któremu w zakresie protestów w sprawie wyborów do Sejmu RP, Senatu RP, Prezydenta RP, Parlamentu Europejskiego oraz referendum ogólnokrajowym powierzono w całości zadania ich rozpatrzenia³. W glosie przedstawiono rów-

¹ Andrzej Nieć – prokurator Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu delegowany do Departamentu Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej.

² Dr Bartłomiej Szyprowski – prokurator Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie delegowany do Departamentu Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej, ORCID: 0000-0003-4077-8709.

³ Inaczej niż w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 392–394 k.wyb.) oraz referendum lokalnym (art. 66 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o re-

niez wnioski de lege ferenda odnoszące się do nowelizacji przepisów, mające na celu uporządkowanie regulacji Kodeksu wyborczego w tym zakresie, jak również uwzględniające wprowadzony centralny rejestr wyborców i postęp w zakresie cyfrowej weryfikacji tożsamości obywatela.

Słowa kluczowe

Sąd Najwyższy, Prokurator Generalny, kodeks wyborczy, protest wyborczy, protest referendalny, warunki formalne protestu wyborczego i referendalnego, tryb naprawczy protestu wyborczego i referendalnego, art. 126 k.p.c., art. 130 k.p.c.

„W postępowaniach zainicjowanych protestami przeciwko ważności wyborów: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. 2024 poz. 1277 ze zm.), a także w postępowaniu zainicjowanym protestem przeciwko ważności referendum, o którym mowa w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn.: Dz. U. 2020, poz. 851, ze zm.) nie mają zastosowania przepisy art. 130 § 1–2 oraz art. 130^{1a} § 1–3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.)”.

Glosowana uchwała została podjęta na skutek wniosku Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, złożonego w trybie art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁴ przedstawiającego zagadnienie wymagające podjęcia uchwały w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa⁵ w zakresie rozpoznawania spraw z protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego. W treści wniosku Prezesa Sądu Najwyższego wskazano, że w tym zakresie istnieją dwie linie orzecznicze i dok-

ferendum lokalnym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1317), gdzie protesty rozpoznają sądy powszechne.

⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1093, dalej u.SN.

⁵ Więcej o podejmowaniu przez Sąd Najwyższy tzw. uchwał abstrakcyjnych – zob. A. Nieć, B. Szyprowski, Udział Prokuratora Generalnego w posiedzeniach Sądu Najwyższego dotyczących zagadnień prawnych w sprawach cywilnych, Prokuratura i Prawo 2023, nr 11.

trynalne: dopuszczające⁶ lub niedopuszczające⁷ stosowanie trybu naprawczego z art. 130 i nast. k.p.c. przy wystąpieniu braków formalnych w sprawach zainicjowanych protestami. Również w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego zarysował się tenże spór, co dostrzegalne jest w judykatach wydanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych⁸, a także Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (we właściwości której do dnia 3 kwietnia 2018 r., pozostawało rozpoznawanie spraw wyborczych). W tym orzecznictwie z jednej strony stanowczo wykluczono możliwość wzywania skarżących do uzupełnienia dostrzeżonych braków formalnych protestów, z drugiej zaś strony dopuszczano tego rodzaju mechanizm w sprawach dotyczących protestów wyborczych.

Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale o sygn. I NZP 8/23 uznał, że w przedmiocie protestów wyborczych nie ma zastosowania tryb naprawczy z art. 130 i nast. k.p.c. Takie stanowisko Sądu Najwyższego należy uznać za słuszne. Uzasadniając tę uchwałę Sąd Najwyższy wskazał, że pomimo iż postępowania z protestów wyborczych lub referendalnych prowadzone są w trybie nieprocesowym, według procedury określonej w art. 506 i nast. k.p.c., nie oznacza to, iż są one sprawami, których przedmiotem są relacje cywilnoprawne zachodzące pomiędzy podmiotami. Prawo wyborcze jest bowiem prawem publicznym, a postępowanie w tych sprawach nie jest postępowaniem cywilnym, lecz ma charakter szczególny.

⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. III SW 117/05, Lex nr 2656216; zarządzenie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2014 r., sygn. III SW 10/14, Lex nr 1738511; zarządzenie Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. I NSW 25/19, Lex nr 2756116; zarządzenie Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2019 r., sygn. I NSW 341/19, lex nr 2755907; B. Dauter, J. Zbieranek, Komentarz do art. 241, (w:) K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018, s. 553; A. Rakowska, Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych, Państwo i Prawo 2010, nr 3, s. 68.

⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 1999 r., sygn. III ZP 11/99, Lex nr 38002; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2011 r., sygn. III SW 70/11, Lex nr 1165786; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. I NSW 194/19, Lex nr 2755918; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. I NSW 215/19, Lex nr 2755893; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. I NSW 314/19, Lex nr 3364175; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. I NSW 26/20, Lex nr 3024966; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. I NSW 11/23, Lex nr 3597398.

⁸ Zgodnie z art. 26 § 1 pkt 2 u.SN do właściwości Izby Kontroli i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej.

Przepisy Kodeksu wyborczego⁹ oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym¹⁰ pozostają przy tym bezspornie w relacji *lex specialis – lex generalis* wobec innych regulacji, w tym Kodeksu postępowania cywilnego, nie tylko w zakresie podstaw materialnych dla wniesienia protestów, ale również procedury ich rozpoznawania¹¹. Wobec tego niedopuszczalne jest uznanie, że do rozpoznania sprawy zainicjowanej protestem w pełnym zakresie mają zastosowanie wszystkie regulacje ustawy cywilnoprosesowej¹².

Z tego względu odnośnie do kwalifikowanych braków formalnych protestów (tj. dotyczących obligatoryjnych elementów protestów wyborczych lub protestów przeciwko ważności referendum, jako do wyspecjalizowanych środków prawnych) nie jest wymagane wzywianie wnoszących protest do ich uzupełnienia. Zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb. oraz art. 322 § 1 k.wyb. ustawodawca ustanowił bowiem w tym przypadku rygor pozostawienia protestu bez dalszego biegu. Przyjęcie przeciwnego stanowiska nakładłoby na właściwego przewodniczącego wydziału obowiązek wezwania wnoszącego protest do uzupełnienia braku i mogłoby w praktyce prowadzić do konsekwencji nader trudnych do pogodzenia z przyświecającą Kodeksowi wyborczemu zasadą szybkości postępowania w sprawach wyborczych, w skrajnych przypadkach skutkując niemożnością dochowania maksymalnego terminu przewidzianego przez ustawę na wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności wyborów lub referendum¹³.

Stosownie do art. 130 § 1 k.p.c., jeżeli pismo procesowe nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę, pod rygorem zwrócenia pisma, do uzupełnienia go w terminie tygodniowym. Jeżeli pismo wniosła osoba zamieszkała lub mająca siedzibę za granicą, która nie ma w kraju przedstawiciela, przewodniczący wyznacza termin do poprawienia lub uzupełnienia pisma albo uiszczenia opłaty nie krótszy niż miesiąc, przy czym gdyby doręczenie wezwania miało mieć miejsce poza terytorium Unii Europejskiej, oznacza się termin nie krótszy niż trzy miesiące (art. 130 § 1¹ k.p.c.). Należy podkreślić, że już sam ten ustawowy termin do uzupełnienia pisma jest dłuższy niż termin na rozstrzygnięcie o ważności wyborów do Sejmu i Senatu (nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów – art. 244

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 1277 ze zm., dalej k.wyb.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 851, dalej u.o.r.o.

¹¹ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego sygn. I NZP 8/23, pkt 11, s. 12.

¹² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., sygn. I NSW 65/20, Lex nr 3077422.

¹³ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego sygn. I NZP 8/23, pkt 14, s. 14.

§ 2 k.wyb.) i zdecydowanie przekracza termin na rozstrzygnięcie o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (w ciągu 30 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą – art. 324 § 2 k.wyb.)¹⁴. Odnosząc się do braków formalnych protestów wyborczych i referendalnych, związanych z niespełnieniem ogólnych warunków, jakim odpowiadać musi każde pismo procesowe (art. 126 k.p.c.), Sąd Najwyższy przyjął, że skoro w przypadku braków kwalifikowanych nie wzywa się wnoszącego protest do ich uzupełnienia, tym bardziej nie jest zasadne wzywianie do uzupełnienia braków formalnych o charakterze zwykłym (np. braku podpisu wnoszącego protest).

Analiza głosowanej uchwały prowadzi do uznania jej argumentacji oraz przywołanego w niej stanowiska judykatury i doktryny prawa przemawiających w zakresie dotyczącym niedopuszczalności stosowania w tym wypadku przepisów art. 130 k.p.c. i art. 130^{1a} k.p.c. prowadzących do zastosowania postępowania naprawczego. Nadto należy pozytywnie odnieść się do nadania głosowanej uchwale mocy zasady prawnej. Podkreślić należy jednak, że zgadzając się z tezą wyrażoną w głosowanej uchwale do podobnych wniosków można dojść przy użyciu odmiennych argumentów prawnych. Nadto wydaje się, że w obecnym stanie prawnym w ogóle nie jest konieczne stosowanie art. 126 k.p.c. bowiem wymogi formalne protestu określa w sposób pełny Kodeks wyborczy.

1. Warunki formalne protestu wyborczego i referendalnego

Sąd Najwyższy odrzucając możliwość uzupełniania braków formalnych pisma określonych w art. 126 k.p.c. jednocześnie przyjął, iż tzw. podstawowe wymogi formalne protestu wyborczego wymagają posilkowego sięgnięcia po wskazany przepis kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie autorów glosy, w obecnym stanie prawnym nie ma potrzeby posługiwania się przepisami kodeksu postępowania cywilnego, celem dookreślenia wymogów podstawowych protestu jako pisma procesowego w sprawie. Powyższe stanowisko wynika z założenia, iż przepisy Kodeksu wyborczego mają w zakresie wymogów protestu wyborczego charakter kompletny i *ad finem* zawierają regulację umożliwiającą zdekodowanie wymogów formalnych pisma nie tylko w zakresie wymogów kwalifikowanych, ale również w zakresie wymogów podstawowych¹⁵. Komplet-

¹⁴ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego sygn. I NZZP 8/23, pkt 15, s. 14–15.

¹⁵ Powyższy wniosek wynika z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie Kodeks wyborczy. Z kolei art.

ność regulacji kodeksu wyborczego w zakresie wymogów protestu wyklucza więc nie tylko sięganie do powyższych przepisów ustawy cywilnoprosesowej w zakresie wymogów formalnych pisma, ale również w zakresie działań naprawczych przy ujawnionych w proteście błędach formalnych. To stanowisko pozwala jednocześnie na odrzucenie argumentacji doktryny prawa i judykatury opowiadających się za stosowaniem trybu naprawczego w zakresie błędów formalnych protestu. Przedstawiciele stanowiska opowiadającego się przeciwko możliwości stosowania trybu naprawczego zarzucają drugiej stronie niekonsekwentne stosowanie przepisów ustawy cywilnoprosesowej. Niekonsekwencja ta ich zdaniem polega na tym, że: z jednej strony wyklucza się stosowanie trybu naprawczego określonego w art. 130 i nast. k.p.c. z powodu braku odwołania do niego w przepisach Kodeksu wyborczego, z drugiej zaś stosuje się przepisy art. 126 k.p.c. i nast. regulujące warunki ogólne pisma procesowego, pomimo że Kodeks wyborczy również do tych przepisów nie odsyła. Powyższą argumentację w zakresie odwołania do art. 126 i nast. k.p.c. należy uznać za nietrafną, z uwagi na kompletność uregulowań Kodeksu wyborczego w zakresie wymogów formalnych.

Kodeks wyborczy stanowi regulację szczególną w zakresie warunków formalnych protestu jako skargi¹⁶ inicjującej określone postępowanie przed Sądem Najwyższym. Te warunki to:

- pisemność protestu, z czego wynika też wymóg podpisania protestu przez skarżącego¹⁷ i wykluczenie jego formy elektronicznej¹⁸ (art. 241 § 1 k.wyb.),
- tryb złożenia protestu do Sądu Najwyższego: bezpośrednio w biurze podawczym lub za pośrednictwem polskiego operatora pocztowego¹⁹;

83 § 2 k.wyb. określa, że zasady wnoszenia protestu i tryb ich rozpatrywania regulują przepisy Kodeksu wyborczego.

¹⁶ Uprawnienie do złożenia protestu wyborczego jest wyrazem zasady skargowości, stąd może się toczyć tylko z inicjatywy uprawnionego podmiotu (wnoszący protest), a nie może być wszczęte z urzędu. Z powyższym wiąże się zasada dyspozycyjności (rozporządzalności), zgodnie z którą wnoszący protest wyborczy może go cofnąć. W takim przypadku Sąd Najwyższy umarza postępowanie jako bezprzedmiotowe (art. 242 § 1 k.wyb. w zw. z art. 355 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.).

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2011 r., sygn. III SW 70/11, Lex nr 1165786; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. I NSW 194/19, Lex nr 2755918.

¹⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2011 r., sygn. I NSW 86/19, Lex nr 2756205.

¹⁹ W tym wypadku chodzi o operatora pocztowego zajmującego się powszechnymi usługami pocztowymi (art. 3 pkt 12 i art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 27 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1640). Zgodnie z decyzją Prezesa

- placówki dyplomatycznej (dla wyborcy zagranicznego); kapitana statku (dla wyborcy przebywającego na statku) (art. 241 § 1 i 2 k.wyb.),
- termin składania protestów, tj. 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów we właściwym publikatorze (art. 241 § 1 k.wyb.)²⁰,
 - nakaz złożenia protestu przez osobę uprawnioną, czyli zindywidualizowanego wyborcę (musi zawierać dane umożliwiające tą indywidualizację w tym również PESEL pozwalający na weryfikację wyborcy) (art. 243 § 1 k.wyb.)²¹,
 - wskazanie adresu dla doręczeń wyborcy krajowego,
 - oznaczenie, w którym z obwodów do głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego w spisie wyborców umieszczone jest imię i nazwisko wyborcy wnoszącego protest (art. 82 § 2–4 k.wyb.)²²,
 - wskazanie zarzutów i dowodów, na których je oparto (art. 241 § 3 k.wyb.)²³,

Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r. operatorem wyznaczonym do pełnienia powszechnych usług pocztowych na lata 2016–2025 jest Poczta Polska S.A., zob. Komunikat w sprawie protestów wyborczych – Sąd Najwyższy (sn.pl), dostęp: 6 grudnia 2023 r.; Co to jest usługa powszechna? – Centrum Informacji Konsumentycznej (uke.gov.pl): dostęp: 8 grudnia 2023 r. To wskazuje, że protest nadany u innego operatora, np. kurierem będzie uznany za wniesiony w terminie, jeśli przed ustawowym terminem 7 dni zostanie doręczony Sądowi Najwyższemu.

²⁰ Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 24 sierpnia 2023 r. sygn. I NSW 11/23, stwierdził, że: zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 1277 ze zm.; dalej jako: „k.wyb.”), protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego. Podobnie zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2023 r., sygn. I NSW 78/23, Lex nr 3624361; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. I NSW 91/23, Lex nr 3622636; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. I NSW 2/23, Lex nr 3489011.

²¹ Art. 82 § 5 k.wyb. protest może wnieść także przewodniczący właściwej komisji wyborczej, a także pełnomocnik wyborczy.

²² Kwalifikowany wymóg dotyczy wskazanego w art. 82 § 3 k.wyb. zarzutu przeciwko ważności wyborów w danym okręgu wyborczym. W takiej sytuacji protestujący musi nie tylko wykazać, że jego nazwisko znajduje się w spisie wyborców jednego z obwodów głosowania, lecz musi to być obwód głosowania na terenie okręgu wyborczego, którego dotyczy protest.

²³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. I NSW 222/19, Lex nr 2756229; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. I NSW 87/23, Lex nr 3622637.

– wymóg wskazania pełnomocnika dla doręczeń w kraju, gdy protest składa wyborca z zagranicy (art. 241 § 2 k.wyb.).

W zakresie terminu składania protestu judykatura podniosła, że protest wyborczy wniesiony z naruszeniem terminu to zarówno protest przedwczesny, czyli złożony przed dniem ogłoszenia wyników wyborów, jak i protest spóźniony, czyli wniesiony po upływie tego terminu²⁴. W sytuacji, gdy wyborca krajowy wniesie protest do Sądu Najwyższego w sposób nieprzewidziany w art. 241 kod. wyb., np. za pośrednictwem sądu powszechnego czy prokuratury lub operatora niewyznaczonego do pełnienia powszechnych usług pocztowych²⁵ protest zostanie uznany za złożony w terminie ustawowym, jeśli podmioty te w terminie 7 dni od daty ogłoszenia wyników wyborów (referendum) przez PKW przekażą go do Sądu Najwyższego²⁶. Stąd data przekazania protestu do ww. organów nie stanowi daty zachowania terminu ustawowego do złożenia protestu. Ta sytuacja nie odnosi się jednak do wyborcy zagranicznego, który musi wnieść protest jedynie za pośrednictwem placówki dyplomatycznej.

Indywidualizacja wyborcy, w tym poprzez wskazanie numeru PESEL wynika wprost z art. 18 § 1 pkt 1 k.wyb. (wyborca – osoba, której przysługuje prawo wybierania) oraz art. 18a § 1 k.wyb. (wykaz danych zawartych w Centralnym Rejestrze Wyborczym). Prawo wybierania potwierdza Centralny Rejestr Wyborców (art. 18 § 2 k.wyb.). W Centralnym Rejestrze Wyborców gromadzi się dane obejmujące m.in. numer ewidencyjny PESEL (art. 18a § 1 k.wyb.). Porządkowanie danych o wyborcach ma przeciwdziałać nadużyciom przy wnoszeniu protestów wyborczych (związanym np. ze składaniem pism przez osoby fikcyjne lub z użyciem

²⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2011 r., sygn. III SW 12/11, Lex nr 960514; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2020 r., sygn. I NSW 44/20, Lex nr 2987224; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. I NSW 87/23, Lex nr 3622637.

²⁵ Zgodnie z decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r. operatorem wyznaczonym do pełnienia powszechnych usług pocztowych w latach 2016–2025 jest Poczta Polska S.A., zob. Komunikat w sprawie protestów wyborczych – Sąd Najwyższy (sn.pl), dostęp: 8 grudnia 2023 r.; Co to jest usługa powszechna? – Centrum Informacji Konsumenckiej (uke.gov.pl): dostęp: 8 grudnia 2023 r.

²⁶ Skoro protest wnosi się do Sądu Najwyższego bez pośrednictwa innych organów, to zachowanie terminu do wniesienia protestu wyborczego bada się z uwzględnieniem daty nadania pisma bezpośrednio do Sądu Najwyższego w polskiej placówce operatora publicznego. Stąd data złożenia protestu w prokuraturze lub sądzie powszechnym nie powoduje, że termin wniesienia protestu liczony jest od tej daty, lecz od daty wysłania protestu z tych podmiotów do Sądu Najwyższego zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. III SW 162/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 158; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. I NSW 63/19, Lex nr 2756067.

danych osób zmarłych). W judykaturze podnosi się, że na gruncie Kodeksu wyborczego duże znaczenia przypisuje się rejestrowi wyborczemu, będącemu jedną z formalnych gwarancji rzetelności przeprowadzenia wyborów. Rejestracja wyborców może wiązać się z pewnymi możliwościami manipulowania wynikami wyborów, co wymusza przyjęcie szczególnych środków, które zapewnią wiarygodność spisów wyborców. Sprowadza się to m.in. do rejestracji wszystkich osób mających prawo do głosowania, ich jednokrotnej rejestracji i rejestracji tylko tych, którzy mają prawo do głosowania²⁷. Podniesiono, że w zakresie istotnym dla wyznaczenia kręgu osób stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (zameldowanych na pobyt stały), rejestr wyborców w pełni odzwierciedla dane wynikające z ewidencji ludności. Celem weryfikacji czy dana osoba dysponuje „prawem wyborczym” konieczne jest ustalenie danych wynikających z rejestru wyborców. Zgodnie z art. 18 § 5 k.wyb. rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania²⁸. W ten sposób, w momencie wprowadzenia do systemu prawnego informatycznego rejestru wyborców stał on się podstawowym narzędziem weryfikacji wyborcy. Potwierdza to, że obecnie brak jest potrzeby sięgania do normy z art. 126 k.p.c., co do konieczności wskazywania w proteście numeru PESEL. Skoro bowiem istnieje system informatyczny wyborców posługujący się wyszukiwarką i weryfikacją po numerze PESEL, to zawsze (również w proteście wyborczym) należy ten numer PESEL wskazać, aby umożliwić weryfikację uprawnionego do złożenia protestu.

Protest jest pismem odformalizowanym, co oznacza, że jego autor nie musi wskazywać tytułu pisma, zaś minimalne wymogi co do jego formy, w tym zarzutów mogą zostać powołane w dowolnej części protestu²⁹. To

²⁷ M. A. Sarsjembajew, Spisy wyborców w prawie wyborczym, *Studia Wyborcze* 2011, nr 11, LEX/el; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2019 r., sygn. I NSW 71/19, Lex nr 2755880.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. III SA/Gd 991/17, Lex nr 2440198.

²⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. I NSW 300/19, Lex nr 2765968. W judykaturze wskazano również, że niezbędnym, konstytuującym, elementem protestu musi być żądanie stwierdzenia nieważności referendum, a jego brak powoduje, że protest obarczony jest brakiem formalnym, zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2023 r., sygn. I NSW 1806/23, Lex nr 3631028. Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić, bowiem takiego wymogu nie formułuje art. 33 u.o.r.o. oraz art. 241 § 3 k.wyb. Te zaś przepisy nie wskazują na wymóg umieszczenia w proteście żądania stwierdzenia nieważności. Być może Sąd Najwyższy opierając się na wymogach pisma procesowego z art. 126 k.p.c. uznał, że protest musi zawierać ww. element, ale należy wskazać, że art. 126 § 1 pkt 4 k.p.c. wskazuje tylko na konieczność zawarcia treści osnowy oświadczenia lub wniosku.

przemawia również za niestosowaniem normy z art. 126 k.p.c. przy protestach. Należy zauważyć, iż protest, jak na pismo, które inicjuje postępowanie przed Sądem Najwyższym, ma wręcz subminimalne wymogi formalne³⁰. W zasadzie każdy wyborca może złożyć protest. Nie pobiera się opłaty sądowej. Nie jest wymagany przymus adwokacki³¹. Ten korpus podstawowych wymogów jest do spełnienia przez każdego świadomego wyborcę.

Wniosek dotyczący konieczności wskazania adresu do doręczeń można wyinterpretować z art. 241 § 2 k.wyb. i art. 357 § 2 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., bowiem w postępowaniu nieprocesowym postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym są doręczane uczestnikom postępowania. Zatem uczestnik musi wskazać adres dla doręczeń. Nadto, skoro wyborca z zagranicy obciążony jest dodatkowym wymogiem wskazania pełnomocnika do doręczeń, to dla wyborcy krajowego podstawowym wymogiem jest wskazanie adresu dla doręczeń. Z powyższego wynika, że w tym zakresie brak jest podstaw do stosowania regulacji z art. 126 k.p.c.

Należy zaznaczyć, że w sytuacji, gdy zarzut protestu dotyczy stwierdzenia nieważności wyborów w danym okręgu wyborczym lub wyboru posła czy senatora wnoszący protest jest zobowiązany, zgodnie z art. 82 § 3 k.wyb., do wskazania nie tylko, że jego nazwisko znajduje się w spisie wyborców jednego z obwodów głosowania, lecz musi to być obwód głosowania na terenie okręgu wyborczego, którego dotyczy protest.

Powyższa regulacja z Kodeksu wyborczego w zakresie wymagań formalnych ma charakter kompleksowy i powoduje, że nie ma potrzeby sięgania do uregulowań Kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności w sytuacji, gdy ustawodawca tego wprost nie przewidział w Kodeksie wyborczym. Konstatacja ta jest tym bardziej aktualna po utworzeniu z dniem 4 sierpnia 2023 r. Centralnego Rejestru Wyborców w oparciu o art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw³².

³⁰ Wynika to z ustnego uzasadnienia uchwały o sygn. I NZP 8/23 przedstawionego przez sędziego Krzysztofa Wiaka, zob. *W. R o d a k*, Wazna uchwała Sądu Najwyższego. Chodzi o protesty wyborcze, <https://wiadomosci.wp.pl/wazna-uchwala-sadu-najwyzszego-chodzi-o-protesty-wyborcze-6955996618947104a>, dostęp: 8 grudnia 2023 r.

³¹ Brak takiej regulacji w Kodeksie wyborczym, a także brak odesłania do stosowania art. 87¹ § 1 k.p.c.

³² Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r., poz. 497.

2. Odrębny i szczególny tryb rozpatrywania protestów wyborczych

Należy zaznaczyć, że postępowanie w sprawach protestów ma charakter odrębny i charakteryzuje się własną specyfiką uregulowaną w art. 242 i n. k.wyb.

Kwestię postępowania w zakresie protestu reguluje art. 242 § 1 k.wyb. Wskazuje on, że: „Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym”³³. Z kolei zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb. pozostawia się bez dalszego biegu protest niespełniający warunków z art. 241 k.wyb., w tym nieformułujący zarzutów. Powyższy art. 243 k.wyb. nie zawiera szczególnej regulacji co do składu sądu ani trybu postępowania w zakresie objętym ww. przepisem. Oznacza to, że stosujemy zasady określone w art. 242 § 1 k.wyb., w tym co do składu sądu. Przemawia za tym systematyka Kodeksu wyborczego, a więc usytuowanie przepisu art. 243, co wskazuje, że skład i tryb postępowania określony w art. 242 k.wyb. ma zastosowanie również w zakresie oceny protestu pod kątem niespełniania jego wymogów formalnych. Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, które w takim składzie dokonuje ww. oceny³⁴.

Z powyższego uregulowania wynikają następujące kwestie. Po pierwsze ustawodawca, poza art. 242 § 1 k.wyb., nie odsyła do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego ani wprost, ani odpowied-

³³ Zgodnie z art. 242 § 3 k.wyb. uczestnikami postępowania są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny. Systematyka Kodeksu wyborczego wskazuje, że w sytuacji określonej w art. 243 § 1 k.wyb. Prokurator Generalny również jest uczestnikiem ww. postępowania i ma prawo przedstawić własny pogląd co do protestu. To implikuje przesyłanie przez Sąd Najwyższy protestu Prokuratorowi Generalnemu, celem zajęcia stanowiska w tym zakresie. Ponadto zgodnie z art. 243 § 3 k.wyb. jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstwa przeciwko wyborcom, Sąd Najwyższy niezwłocznie zawiadamia o tym Prokuratora Generalnego. Omawiane przepisy poprzez wyraźne wymienienie Prokuratora Generalnego są częścią przyjętego w polskim systemie sposobu regulacji uprawnień Prokuratora Generalnego poprzez imienne ich wskazanie w poszczególnych aktach prawnych. Uzasadnienie uczestnictwa w tym postępowania Prokuratora Generalnego wynika z faktu, że dotyczy ono podstawowych kwestii ustrojowych, tj. aktu woli suwerena, który w demokratycznym akcie dokonuje wyboru swoich przedstawicieli. Legitymizacja wyboru władz powierzona została Sądowi Najwyższemu. W takiej sytuacji udział Prokuratora Generalnego jest wskazany ze względu na jego pozycję ustrojową jako rzecznika praworządności, a z drugiej strony jako naczelnego organu prokuratury, która jest wykwalifikowanym organem państwowych do ścigania przestępstw, w tym przestępstw wyborczych.

³⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2023 r., sygn. I NSW 10/23, Lex nr 3603805; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2023 r., sygn. I NSW 78/23, Lex nr 3624361; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2023 r., sygn. I NSW 974/23, niepubl.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. I NSW 11/23, Lex nr 3597398.

nio. Po drugie ustawodawca wskazał, że protest jest rozpatrywany, a nie rozpoznawany, w trybie postępowania nieprocesowego. Użyte w przepisie słowo „rozpatrywać” oznacza: zbadać, roztrząsać coś, zagłębiać się w temat, badać racje³⁵. Poprzez użycie takiego orzeczenia czasownikowego ustawodawca dodatkowo podkreślił zastosowanie trybu nieprocesowego jedynie do merytorycznego aspektu rozpoznawania protestu. Badanie warunków formalnych poprzestaje na stwierdzeniu ewentualnych braków widocznych *prima facie*. Nie dotyczy zaś wnikliwego badania sprawy tu oznaczonego jako rozpatrywanie. Jest to ważna konstatacja bowiem literalne brzmienie art. 242 k.wyb. ogranicza stosowanie przepisów o postępowaniu nieprocesowym jedynie do etapu merytorycznego, rozpoznawczego. Skoro postępowanie rozpoznawcze jest jednym z etapów postępowania cywilnego (etapy: przygotowawczy – wstępny, rozpoznawczy, odwoławczy) nie można *per analogiam* do rozpatrywania protestów stosować przepisów proceduralnych dotyczących innych etapów tego postępowania (przygotowawczego, odwoławczego). Stąd rozpatrzenie protestu wyborczego, o którym mowa w przepisie art. 242 § 2 k.wyb., ogranicza się jedynie do fazy oceny treści merytorycznej protestu, nie zaś oceny czy do wniesienia protestu w ogóle doszło³⁶. W doktrynie słusznie wskazuje się, że powyższy przepis reguluje jedynie postępowanie co do istoty protestu³⁷. Na potwierdzenie tego stanowiska można wskazać, że niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu (art. 243 § 1 k.wyb.), co wskazuje na wyłączenie od stosowania przepisów rozdziału 5, działu I, tytułu VI k.p.c. Uznając racjonalność ustawodawcy należy wskazać, że gdyby jego zamiarem było stosowanie wprost lub odpowiednio przepisów ustawy cywilnoprosesowej regulacja Kodeksu wyborczego odsyłałaby do stosowania właściwych przepisów tej ustawy. Przykładem takiej regulacji może być art. 22 ustawy o partiach politycznych³⁸, który wskazuje, że w sprawach o wpis partii politycznej do ewidencji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym z uwzględnieniem regulacji ustawy o partiach politycznych. Takiego odesłania art. 242 § 1 k.wyb. ani pozostałe przepisy Kodeksu wyborczego nie zawierają. Oznacza to również, że postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia protestu wyborczego

³⁵ W. Cienkowski, Praktyczny słownik wyrazów bliskoznacznych, Warszawa 1994, s. 231.

³⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. I NSW 194/19, Lex nr 2755918.

³⁷ B. Dauter, Komentarz do art. 242, (w:) K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy..., s. 555.

³⁸ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2023 r., poz. 1215.

wolą ustawodawcy zostało ograniczone jedynie do fazy rozpoznawczej. Z powyższego wynika również, że ustawodawca w ogóle nie wskazał przepisów, które należy stosować. Jego celem było tylko wskazanie uproszczonego trybu rozpoznania protestu. Wynika to ze specyfiki postępowania w sprawie rozpoznania protestu wyborczego jak i samej formy protestu oraz wskazuje, że sięganie do przepisów k.p.c. powinno być ograniczone do niezbędnego minimum wynikającego ze specyfiki regulacji Kodeksu wyborczego. Stąd w judykaturze podniesiono, że niedopuszczalne są środki zaskarżenia od decyzji w zakresie protestu wyborczego³⁹.

W uzasadnieniu głosowanej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że powyższe odesłania do Kodeksu postępowania cywilnego są następstwem niepełnej regulacji zagadnień procesowych w Kodeksie wyborczym oraz w ustawie o referendum ogólnokrajowym, w tym dotyczących uzupełnienia braków formalnych i z całą pewnością taki sposób powołania się na przepisy k.p.c. nie prowadzi do wniosku, że sprawa zainicjowana protestem wyborczym (lub protestem przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego) jest sprawą, której przedmiotem są relacje cywilnoprawne, zachodzące pomiędzy określonymi podmiotami. Prawo wyborcze jest bowiem prawem publicznym, a postępowanie w tych sprawach nie jest postępowaniem cywilnym, lecz ma charakter szczególny. Stąd słuszne jest stwierdzenie Sądu Najwyższego, iż regulacje Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym należy wyklądać w sposób ścisły⁴⁰. Specyfika prawa publicznego powinna gwarantować czytelne, pewne i transparentne reguły kształtowania stosunków prawnych łączących obywateli z państwem oraz wyznaczać granice tych relacji⁴¹. Przepisy Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym pozostają przy tym bezspornie w relacji *lex specialis* – *lex generalis* wobec innych regulacji, w tym Kodeksu postępowania cywilnego, nie tylko w zakresie podstaw materialnych wniesienia protestów określo-

³⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. III SO 17/11, Lex nr 1215450; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r. sygn. I NSW 65/20, Lex nr 3077422. Teza o niemożności zaskarżenia postanowienia w sprawie protestu może być jednak dyskusyjna w sytuacji, gdyby Sąd Najwyższy podjął swoje rozstrzygnięcie w warunkach nieważności (art. 379 pkt 4 k.p.c.), tj. wydania jej w składzie sprzecznym z przepisami prawa, wobec faktu, że wada taka ma charakter kwalifikowany uderzający w podstawowe zasady państwa prawa i obciążone nią postanowienie sądu nie powinno znajdować się w obiegu prawnym.

⁴⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2019 r., sygn. I NSW 71/19, Lex nr 2755880.

⁴¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2023 r., sygn. I NSW 18/23, Lex nr 3603831; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2023 r., sygn. I NSW 19/23, Lex nr 3603828.

nego typu, ale również procedury ich rozpoznawania. Z tych względów niedopuszczalne jest przyjęcie, że do rozpoznania sprawy zainicjowanej protestem wyborczym lub protestem przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego w pełnym zakresie mają zastosowanie wszystkie regulacje zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego⁴².

Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego można zaaprobować z tym tylko zastrzeżeniem, że nie odnosi się ono do warunków formalnych protestu, poprzez odesłanie do art. 126 k.p.c. Skoro bowiem przedmiotem regulacji protestu wyborczego jest prawo publiczne, które należy interpretować w sposób ścisły to za niedopuszczalne należy uznać sięganie do tej części ustawy cywilnoprosesowej, do której wprost nie odsyła Kodeks wyborczy, a więc niezwiązanej z fazą rozpoznawczą. Sprawa z protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów (referendum) jest przewidzianą w prawie publicznym formą kontroli procesu wyborczego z punktu widzenia podstaw protestu, określonych w art. 84 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., jaka przysługuje uprawnionym do jego wniesienia, a więc wyborcy, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, przewodniczącemu komisji wyborczej oraz pełnomocnikowi wyborczemu (art. 84 § 3 i 5 k.wyb.). Publiczny charakter sprawy, jaką jest sprawa z protestu wyborczego, pociąga za sobą tę konsekwencję, że można stosować do niej tylko te regulacje prawne, których zastosowanie jest wprost przewidziane przez określony przepis prawa, choćby poprzez odesłania⁴³.

3. Skutki niedochowania wymogów formalnych protestu wyborczego

Treść art. 243 § 1 k.wyb. stanowi odmienną niż w k.p.c. regulację dotyczącą sposobu działania w sytuacji, gdy protest nie spełnia warunków określonych w art. 241 k.wyb. lub został wniesiony przez osobę nieuprawnioną. W takim wypadku protest pozostawia się bez biegu. Literalne brzmienie przepisu stanowiącego *lex specialis* do uregulowań k.p.c. wyklucza stosowanie trybu sanacyjnego (naprawczego) z art. 130 k.p.c.⁴⁴ Wprowadzenie przez ustawodawcę przepisu art. 243 k.wyb. jako nakazu

⁴² Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego sygn. I NZP 8/23, pkt 11, s. 12.

⁴³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., sygn. I NSW 65/20. Lex nr 3077422.

⁴⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. I NSW 194/19, Lex nr 2755918; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. I NSW 191/19, Lex nr 2756108; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. I NSW 314/19, Lex nr 3364175.

postępowania jest determinowane 7 dniowym terminem procesowym do składania protestu wyborczego. Ustawodawca celowo nie odesłał do art. 130 k.p.c., bowiem istotą czynności zwrotu pisma do uzupełnienia jest możliwość jego ponownego wniesienia. Tymczasem, krótki, bo 7 dniowy termin zawity (nie podlegający przywróceniu) do wniesienia protestu, rozpoczynający swój bieg od ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw, nie daje nawet cienia iluzji pozwalającej na ponowne złożenie protestu, po jego ewentualnym zwrocie. Dlatego też przewidziana została sankcja pozostawienia protestu bez biegu zamiast czynności zwrotu pisma, co wskazuje na racjonalność ustawodawcy, który kwestię stwierdzenia ważności wyborów (referendum) ograniczył terminem (art. 244 § 2 k.wyb; art. 35 ust. 1 u.o.r.o)⁴⁵, a także potwierdza szczególnie charakter omawianej regulacji.

Regulacje Kodeksu wyborczego wyraźnie wskazują, że Sąd Najwyższy, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, może wydać dwojakiego rodzaju postanowienie. Takie, które stanowi opinię wyrażoną po merytorycznym rozpatrzeniu protestu oraz takie, które nie zawiera oceny merytorycznej, lecz jedynie ocenę, czy protest spełnia warunki umożliwiające jego rozpatrzenie określone w art. 241 k.wyb., a także czy dotyczy on sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Tym samym Kodeks wyborczy nie przewidział charakterystycznego dla procedury cywilnej trzeciego rodzaju rozstrzygnięcia w postaci wezwania do usunięcia braków formalnych. Ustawodawca wyeliminował więc tą fazę w postępowaniu dotyczącym protestu wyborczego.

Wydane przez Sąd Najwyższy w tym drugim przypadku postanowienie o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu nie odnosi się więc do istoty protestu, przez co ma charakter czysto formalny⁴⁶. Z takiej regulacji należy wyciągnąć wniosek, że Kodeks wyborczy w sposób kompleksowy reguluje kwestię wymogów formalnych protestu jak i postępowania z protestami, w których warunki te nie zostały dochowane. W ramach badania warunków formalnych protestu, które nie stanowi rozpoznania, lecz jest fazą wstępną poprzedzającą rozpoznanie, przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują trybu naprawczego, lecz nakazują wydanie rozstrzygnię-

⁴⁵ Terminy do stwierdzenia przez Sąd Najwyższy ważności wynoszą: referendum ogólnokrajowego – 60 dni (art. 35 ust. 1 u.o.r.o.); wyborów parlamentarnych – 90 dni (art. 244 § 2 k.wyb.); wyborów Prezydenckich – 30 dni (art. 324 § 2 k.wyb.), wyborów do Parlamentu Europejskiego – 90 dni (art. 336 k.wyb. w zw. z art. 244 § 2 k.wyb.).

⁴⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2023 r., sygn. III SO 11/11, Lex nr 1163958.

cia formalnego o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu. Kodeks wyborczy, w sytuacji braków formalnych protestu nie nakłada zatem na Sąd Najwyższy żadnych obowiązków naprawczych, lecz od razu zobowiązuje do wydania rozstrzygnięcia formalnego. Brak obowiązków Sądu Najwyższego nie wyklucza dopuszczalności tzw. autokorekty protestu wyborczego, tzn. w terminie zawitym 7 dni do złożenia protestu, skarżący może uzupełnić braki formalne protestu⁴⁷. W takiej sytuacji są to działania wyborcy nie zaś Sądu Najwyższego. Ta regulacja potwierdza szczególny charakter protestu wyborczego, który powiązany jest ściśle z indywidualnym aktem wyborczym wpisującym się w cel procesu wyborczego jakim jest wyrażenie woli Suwerena. Skoro Sąd Najwyższy wydaje tylko opinię w przedmiocie protestu, zaś konstytucyjnym obowiązkiem jest wydanie uchwały w przedmiocie ważności wyborów (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP) w określonym terminie 90 dni (art. 244 § 2 k.wyb.), to indywidualny interes wyborcy musi ustąpić interesowi publicznemu. Z tego powodu Sąd Najwyższy nie może przeprowadzać postępowania naprawczego w zakresie protestu wyborczego, bowiem to wiązałoby się z „uwikłaniem” Sądu Najwyższego w czynności mające z punktu widzenia celu wyborczego charakter drugoplanowy. To na wyborcy ciąży obowiązek spełnienia wymogów formalnych protestu, który w wypadku jego niedochowania jest zagrożony sankcją pozostawienia protestu bez biegu. Wymogi formalne protestu, znacznie uszczuplone w stosunku do uregulowań z k.p.c. dla pism procesowych mają na celu konkretyzację zarzutów i stanowią niezbędne minimum do rozpatrzenia protestu. Ma to również na celu ułatwienie sporządzenia protestu przez wyborcę, a z drugiej strony niezbędną szybkość i ułatwienie rozpoznania protestu przez Sąd Najwyższy.

Jak wskazuje się w literaturze „wydaje się, że dla politycznie aktywnych obywateli uprawnienie do oprotestowywania oficjalnie ogłoszonych wyników wyborów jest ważniejsze niż prawo do głosowania, sprowadzające się do udziału w tłumnym przedsięwzięciu, gdzie ginie się w anonimowym tłumie, a tajność nie sprzyja jakiejś wyrazistszej ekspresji. Inaczej jest w przypadku kwestionowania rezultatów elekcji, wymagającego wybiegnięcia przed szereg i rozbudzonego krytycyzmu, niezezwalającego na bierną akceptację poczynań zajmujących się przeprowadzaniem wyborów i ustalaniem ich rezultatów oficjalnych instytucji”⁴⁸. Aktywność wyborców w tym obszarze łączy się z koniecznością spełnienia minimum formalnego

⁴⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. I NSW 193/19, Lex nr 2756279.

⁴⁸ M. H a c z k o w s k a (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Komentarz do art. 101. Komentarze Lexa, teza 1.

przewidzianego dla protestu wyborczego. Świadomy obywatel, chcący skorzystać z tej formy ekspresji to obywatel, który podejmuje obowiązek spełnienia wymagań formalnych protestu. Przy czym nie powinien mieć zbyt trudności w uzyskaniu wiedzy na ich temat. W czasach ogólnego dostępu do Internetu, uzyskanie informacji o warunkach formalnych protestu jest znacznie ułatwione, m.in. wskazuje je Sąd Najwyższy na swojej stronie internetowej⁴⁹, a także przedstawiają je serwisy medialne, np. gazeta „Rzeczpospolita”⁵⁰ czy radio „RMF FM”⁵¹. Ponadto, jeżeli wyborca decyduje się na oprotestowanie wyborów, to należy założyć, że celem jego działania jest rzeczywiście troska o dobro państwa, a nie wyłącznie chęć skorzystania z takiej instytucji protestu jako prawnie dopuszczalnej formy ekspresji. Badanie spełnienia warunków formalnych protestu stanowi zatem swego rodzaju pierwsze „sito” umożliwiające pozostawienie go bez rozpoznania. Nałożenie przez ustawodawcę obowiązków formalnych na wyborcę pod rygorem sankcji pozostawienia protestu bez dalszego biegu, również zatem z przyczyn aksjologicznych nie powinno budzić wątpliwości. Należy podkreślić, iż regulacja Kodeksu wyborczego ma charakter prawa publicznego. Jak podkreśla się w judykaturze prawo publiczne nakłada na obywatela obowiązki dostosowania się do reguł kształtujących możliwość skorzystania z czynnego prawa głosu⁵². Z tych samych względów należy stwierdzić, że skorzystanie z prawa w postaci złożenia protestu wyborczego uzależnione jest od spełnienia wymogów formalnych, a nałożenie tych wymogów nie powinno rodzić wątpliwości natury aksjologicznej. Przy analizie instrumentu prawnego jakim jest protest wyborczy nie powinien umykać główny cel postępowania prowadzonego przez Sąd Najwyższy, a którym niewątpliwie jest wydanie orzeczenia w przedmiocie ważności wyborów. W tej sytuacji, mając na uwadze, iż przedmiotem procesu wyborczego jest stwierdzenie w określonej procedurze przez Sąd Najwyższy ważności aktu woli Suwerena o wyborze swoich przedstawicieli, to indywidualny akt woli wyborcy znajduje się niżej w hierarchii celów

⁴⁹ Wybory parlamentarne 2023 r. – komunikat w sprawie protestów wyborczych – Sąd Najwyższy (sn.pl); Wybory parlamentarne 2023 r. – komunikat w sprawie protestów składanych Konsulom RP przez wyborców przebywających za granicą – Sąd Najwyższy (sn.pl)), dostęp: 6 grudnia 2023 r.

⁵⁰ Protest wyborczy – kto, gdzie jak? Zgłaszanie protestu wyborczego. Rzeczpospolita dostęp: <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39162521-protest-wyborczy-kto-gdzie-jak-zglaszanie-protestu-wyborczego>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

⁵¹ Kiedy można złożyć protest wyborczy? Decyduje data w Dzienniku Ustaw – RMF 24, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

⁵² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2019 r., sygn. I NSW 71/19, Lex nr 2755880.

postępowania i jako taki powinien ustąpić celowi głównemu (akt wyborczy). Z tego względu w pełni zrozumiałym jest konstatacja, iż Sąd Najwyższy nie ma obowiązków naprawczych związanych z protestem indywidualnego wyborcy, a uproszczenie tego etapu postępowania ma służyć realizacji celu zasadniczego, który stanowi podstawę demokratycznego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Celem kontroli ważności wyborów jest ustalenie, czy skład parlamentu został ukształtowany zgodnie z wolą wyborców i w ramach przewidzianych przez prawo, a nie ustalanie wszystkich zaistniałych naruszeń prawa⁵³. To z kolei wskazuje, że nadrzędnym celem działania Sądu Najwyższego nie jest interes jednostki, lecz dobro wyższe jakim jest demokratyczny ustrój państwa. Przeprowadzenie wyborów stwarza określony stan prawny, który dodatkowo wzmocniony jest domniemaniem ważności wyborów. Domniemanie to może zostać wzruszone jedynie przez zakwestionowanie przed Sądem Najwyższym prawidłowości przebiegu procesu wyborczego. Koniecznym jest zatem zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy rygoryzmem formalnym procedury weryfikacji ważności wyborów a dążeniem do ustalenia prawdy i w konsekwencji wydania sprawiedliwego orzeczenia o ważności bądź nieważności wyborów⁵⁴.

Zaznaczyć należy, że powyższe uwagi znajdują również zastosowanie w zakresie protestu referendalnego, bowiem na podstawie art. 34 ust. 2 u.o.r.o do rozpatrywania protestów referendalnych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego.

4. Nadanie uchwałę mocy zasady prawnej. Wnioski *de lege ferenda*

Pozytywnie należy ocenić decyzję Sądu Najwyższego o nadaniu powyższej uchwałę mocy zasady prawnej, o co wnioskował również Prokurator Generalny. Przedstawiony w zagadnieniu prawnym problem niewątpliwie wywoływał poważne rozbieżności w orzecznictwie jak i w poglądach doktryny. Do chwili wydania glosowanej uchwały nie był on przedmiotem analizy składów rozszerzonych Sądu Najwyższego. Za nadaniem powyższej uchwałę mocy zasady prawnej przemawiała również ważność problemu, który odnosi się do podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej i wiąże się z decyzją Suwerena w najważniejszej kwestii związanej

⁵³ P. Radziejewicz, Komentarz do art. 101, (w:) P. Tułaja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, s. 344.

⁵⁴ G. Koksanowicz, 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 – Oddział Lublin Polskiej Akademii Nauk, t. XI, 2018, nr 1, s. 114–115.

z wyborem jego przedstawicieli. Stąd zasady kontestowania wyniku wyborów poprzez złożenie protestu wyborczego (referendalnego) powinny być jednoznaczne i jednolicie stosowane przez wszystkie składy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Nadanie uchwałom mocy zasady prawnej pozwoli na przyszłość wyeliminować w orzecznictwie Sądu Najwyższego potencjalną rozbieżność, która zrodziła się na tle opisanego zagadnienia prawnego. Biorąc pod uwagę okoliczność, że postępowanie w przedmiocie protestu w zakresie ujętym w zagadnieniu prawnym zostało w całości powierzone Sądowi Najwyższemu, do którego są kierowane protesty wyborcze i referendalne, skutki podjętej uchwały z mocą zasady prawnej będą odnosiły się jedynie do postępowań prowadzonych przed jedną izbą Sądu Najwyższego. Biorąc pod uwagę podnoszoną w praktyce kwestię ewentualnej niezgodności z Konstytucją RP normy z art. 87 u.SN, wobec wywierania wpływu uchwał mających moc zasady prawnej na judykaturę sądów powszechnych⁵⁵ należy wskazać, że w niniejszym wypadku okoliczność ta nie występuje, bowiem sprawy protestów: wyborczych i referendalnych (ogólnokrajowe) rozpoznaje jedynie Sąd Najwyższy, nie zaś sądy powszechne⁵⁶. Nadanie więc głosowanej uchwałom mocy zasady prawnej spowoduje jednolitość orzecznictwa Sądu Najwyższego, którego składy związane będą mocą zasady prawnej.

Mając na uwadze omawianą regulację prawną *de lege ferenda* należałoby wprowadzić do Kodeksu wyborczego zmianę przez wyodrębnienie warunków formalnych jakie powinien spełniać protest. Zmiana ta może polegać na enumeratywnym wyliczeniu warunków formalnych protestu albo też poprzez zamieszczenie w Kodeksie wyborczym jednoznacznego odesłania do przepisu art. 126 k.p.c., czego w chwili obecnej brakuje. Należy stanowczo podkreślić, że protest referendalny (wyborczy) poprzez konstrukcję z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest prawem podmiotowym obywatela do kwestionowania wyniku wyborów. W takiej sytuacji również sposób procedowania nad protestem powinien mieć na uwadze rangę ustrojową omawianego środka prawnego. Jedną z podstawowych cech państwa prawa jest bowiem pewność i precyzja prawa. Obywatel korzystając ze swojego prawa, zwłaszcza w tak newralgicznym momencie jakim jest akt woli wyborcy powinien mieć pewność co do warunków formalnych protestu wyborczego. Odmiennie podejście, zwłaszcza pozostawienie tej kwestii poglądom doktry-

⁵⁵ Powyższą kwestię podniesiono we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego, zob. uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nr 727/2023 z dnia 29 sierpnia 2023 r o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN, zob. Wnioski do TK (krs.pl), dostęp: 6 grudnia 2023 r.

⁵⁶ Poza wyborami lokalnymi – zob. przypis 3.

ny może prowadzić do umniejszenia, a wręcz deprecjacji omawianego środka prawnego jakim jest protest wyborczy (referendalny).

Nadto należy sobie również zadać pytanie, czy po wprowadzeniu Centralnego Rejestru Wyborców, gdzie identyfikacja następuje po numerze PESEL, konieczne jest dalsze utrzymywanie innych wymogów formalnych protestu zmierzających do identyfikacji wyborcy. W tej sytuacji w toku przyszłych prac ustawodawczych nad ewentualną zmianą Kodeksu wyborczego powinno się uwzględnić, że dane identyfikujące wyborcę wynikają z rejestru wyborców⁵⁷, a co za tym idzie wystarczającym w tym zakresie wymogiem formalnym stał się numer PESEL wyborcy, bowiem na jego podstawie można ustalić jego pozostałe dane. To z kolei wskazuje na kolejny wniosek *de lege ferenda*, że w ramach rozpoznania protestu wyborczego Sąd Najwyższy winien mieć dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców, celem weryfikacji prawdziwości danych zawartych w proteście. Rozwój systemów informatycznych w tym możliwości identyfikacyjnych obywatela (dane biometryczne) wymusza nowe spojrzenie również na sam akt wyborczy. Wprowadzenie do rejestru wyborców kolejnych informacji np. dotyczących pobrania zaświadczenia o głosowaniu poza miejscem zamieszkania oraz stworzenie systemu ich bieżącego odczytywania i weryfikacji umożliwiłoby uniknięcie ewentualnych nadużyć w zakresie głosowania przy użyciu zaświadczeń, a w ten sposób prowadziłyby do wyeliminowania nieprawidłowości w samym akcie wyborczym.

Bibliografia

1. Cienkowski W., Praktyczny słownik wyrazów bliskoznacznych, Warszawa 1994.
2. Co to jest usługa powszechna? – Centrum Informacji Konsumentkiej (uke.gov.pl): dostęp: 8 grudnia 2023 r.
3. Czaplicki K., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieganek J., Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018.
4. Haczkowska M. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Komentarz do art. 101. Komentarze Lexa, teza 1.
5. Kiedy można złożyć protest wyborczy? Decyduje data w Dzienniku Ustaw – RMF 24, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

⁵⁷ W ten sposób numer PESEL, określony w art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r., poz. 1191), w Centralnym Rejestrze Wyborców stał się metadaną umożliwiającą odszukanie w tym zbiorze pełnych danych, a więc pełną identyfikację wyborcy.

6. 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 – Oddział Lublin Polskiej Akademii Nauk, t. XI, 2018, nr 1.
7. Nieć A., Szyrowski B., Udział Prokuratora Generalnego w posiedzeniach Sądu Najwyższego dotyczących zagadnień prawnych w sprawach cywilnych, *Prokuratura i Prawo* 2023, nr 11.
8. Protest wyborczy – kto, gdzie jak? Zgłaszanie protestu wyborczego, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39162521-protest-wyborczy-kto-gdzie-jak-zglaszanie-protestu-wyborczego>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
9. Radziejewicz P., Komentarz do art. 101, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa,
10. Rakowska A., Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych, *Państwo i Prawo* 2010, nr 3.
11. Rodak W., Ważna uchwała Sądu Najwyższego. Chodzi o protesty wyborcze, <https://wiadomosci.wp.pl/wazna-uchwala-sadu-najwyzszego-chodzi-o-protesty-wyborcze-6955996618947104a>, dostęp: 8 grudnia 2023 r.
12. Sarsjembajew M.A., Spisy wyborców w prawie wyborczym, *Studia Wyborcze* 2011 nr 11, LEX/el.
13. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 851.
14. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1317.
15. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. z 2022 r., poz. 1191.
16. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r., poz. 497.
17. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2023 r., poz. 1215.
18. Ustawa z dnia 27 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1640.
19. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1277 ze zm.
20. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1093.
21. Wybory parlamentarne 2023 r. – komunikat w sprawie protestów składanych Konsułom RP przez wyborców przebywających za granicą – Sąd Najwyższy (sn.pl)), dostęp: 6 grudnia 2023 r.

22. Wybory parlamentarne 2023 r. – komunikat w sprawie protestów wyborczych – Sąd Najwyższy (sn.pl), dostęp: 6 grudnia 2023 r.

Commentary to the seven judges of the Supreme Court resolution of 25 October 2023, ref. no. I NZP 8/23

Abstract

The commentary approves the view, which is contained in the Supreme Court resolution of 25 October 2023, ref. No. I NZP 8/23, nevertheless, Authors indicate that similar conclusions as expressed in the voted resolution can be reached using other legal arguments. Contrary to the argumentation presented by the Supreme Court, the authors point out that in the current legal situation there is no need to refer to the general provisions of the Code of Civil Procedure relating to the formal conditions of a pleading in a case (Article 126 et seq. of the Code of Civil Procedure), as they are sufficient in this respect. scope are the provisions of the Electoral Code. According to the authors, one should also positively respond to the fact that the resolution has the force of a legal principle, due to the fact that the effects of the resolution refer de facto to the jurisprudence of the Supreme Court, which in the field of protests regarding elections to the Sejm of the Republic of Poland, the Senate of the Republic of Poland, the President of the Republic of Poland, and the European Parliament and the national referendum were fully entrusted with the task of considering them. The commentary also presents de lege ferenda conclusions regarding the amendment of the regulations aimed at organizing the provisions of the Electoral Code in this area, as well as taking into account the introduced central voter register and progress in the field of digital verification of citizen's identity.

Key words

Supreme Court, General Prosecutor, electoral code, election protest, referendum protest, formal conditions for electoral and referendum protests, corrective mode of electoral and referendum protests, art. 126, art. 130 Code of Civil Procedure