

TERMIN NA WNIESIENIE PROTESTU WYBORCZEGO  
W PROCEDURZE WERYFIKACJI  
WAŻNOŚCI WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE  
NA GRUNCIE USTAWY Z DNIA 5 STYCZNIA 2011 ROKU  
– KODEKS WYBORCZY

Grzegorz Koksanowicz

Katedra Prawa Konstytucyjnego  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Streszczenie.** Procedura weryfikacji ważności wyborów samorządowych powinna być ukształtowana w sposób optymalny, tzn. z zachowaniem właściwych proporcji pomiędzy rygoryzmem formalnym tego postępowania a jego celami. Jednym z elementów decydujących o optymalności tej procedury jest termin na wniesienie protestu wyborczego – środka uruchamiającego sądową weryfikację ważności wyborów. Zasadnicze znaczenie ma charakter tego terminu, jego długość oraz sposób liczenia.

**Słowa kluczowe:** wybory samorządowe, protest wyborczy, ważność wyborów, samorząd terytorialny

Możliwość weryfikacji ważności wyborów jest istotnym elementem każdego demokratycznego procesu wyborczego. Nawiązuje do wartości, jaką stanowią wybory uczciwe, tzn. prawidłowo przeprowadzone<sup>1</sup>. Jedną z gwarancji uczciwości wyborów stanowi sądowa procedura ich weryfikacji. Udział czynnika sądowego przewidziany został na wielu etapach postępowania wyborczego, od rejestracji wyborców poprzez kampanię wyborczą po orzekanie w sprawach protestów wyborczych i w konsekwencji orzekanie o ważności wyborów<sup>2</sup>. Sądowy model weryfikacji ważności wyborów i za-

---

<sup>1</sup> Por. 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, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 156.

<sup>2</sup> M. Grzybowski, *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych*, w: *Trzecia władza – sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego*

wierająca się w nim możliwość wniesienia protestu wyborczego oraz jego rozpatrzenia przez niezawisły sąd stanowi istotną gwarancję demokratycznego procesu wyborczego<sup>3</sup>. Prawo do inicjowania badania prawidłowości przebiegu wyborów samorządowych ma znaczenie szczególne<sup>4</sup>. Wybory te odgrywają istotną rolę dla kształtu życia społecznego i gospodarczego na poziomie lokalnym<sup>5</sup>, a wybór konkretnych osób do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego bądź na urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta niejednokrotnie zależy od pojedynczych głosów. Dlatego przekonanie wyborców o tym, że głosowanie przebiegło zgodnie z prawem, a wynik wyborów odpowiada woli wyrażonej przez nich w akcie głosowania, stanowi istotny czynnik budowania zaufania do państwa. Zgodność z prawem przebiegu głosowania, prawidłowość ustalania wyników wyborów, ochrona podmiotowego prawa obywateli do udziału w wyborach to wartości, których ochronie służyć ma procedura inicjowana wniesieniem protestu wyborczego. Z tych względów protesty powinny być rozpatrywane z najwyższą starannością, a w przypadku ich zasadności, przewidziane na taką okoliczność środki prawne, stosowane z pełną stanowczością<sup>6</sup>.

Funkcjonujący aktualnie model sądowej weryfikacji ważności wyborów samorządowych skłania do refleksji na temat jego optymalności, rozumianej jako zachowanie właściwej proporcji pomiędzy rygoryzmem formalnym tej procedury a ustaleniem prawdy materialnej, która stanowi istotę sprawiedliwego rozstrzygnięcia sądowego. Zrównoważenie tych założeń należy z jednej strony do ustawodawcy, z drugiej zaś do sądów rozpoznających protesty wyborcze. Przeprowadzenie wyborów stwarza określony stan, który może zostać wzruszony jedynie poprzez zakwestionowanie przed sądem prawidłowości przebiegu określonych etapów procesu wyborczego. Zasada do-

---

*Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 345.

<sup>3</sup> B. Dauter, *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005, s. 67.

<sup>4</sup> O znaczeniu wyborów lokalnych, ich roli w życiu społecznym oraz budowaniu zaufania do państwa pisze B. Tomaszewska-Hońb, *Nadzieje, oczekiwania, dyskusje-wybory samorządowe 1990-2014*, w: *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 16–26.

<sup>5</sup> Zob. Z. Bukowski, S. Kamosiński, *Wybory samorządowe 2014*, w: *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2015, s. 13.

<sup>6</sup> Por. A. Rakowska, *Postępowanie w sprawach protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 3 (2010), s. 62–63.

mniemania ważności wyborów, nie powinna być jednak traktowana ani przez ustawodawcę ani przez sądy jako „aksjomat”. Takie podejście prowadzi bowiem może do przyjmowania rozwiązań prawnych bądź podejmowania rozstrzygnięć sądowych zaburzających odpowiednią proporcję pomiędzy rygoryzmem formalnym procedury weryfikacji ważności wyborów a dążeniem do ustalenia prawdy i w konsekwencji wydania sprawiedliwego orzeczenia o ważności bądź nieważności wyborów.

### 1. CHARAKTER PRAWNY TERMINU

Protest wyborczy, jako jedyny przewidziany przez prawo środek kwestionowania ustalonego w drodze głosowania wyniku wyborów<sup>7</sup>, musi zostać złożony w przewidzianym przez prawo terminie. Zgodnie z art. 392 § 1 Kodeksu wyborczego<sup>8</sup>: „Protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego 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”.

Charakter prawny terminu, jego długość i sposób liczenia, przesłanki zachowania terminu, wreszcie jego związek z określonymi przez k.w. wymogami formalnymi protestu, w istotnym zakresie wpływają na stopień ochrony wspomnianych wyżej wartości, którym służyć ma złożenie protestu.

Powołany przepis art. 392 § 1 k.w. nie rozstrzyga, jaki jest charakter terminu na złożenie protestu wyborczego<sup>9</sup>. Ustalenie, czy mamy w tym przypadku do czynienia z terminem prawa materialnego czy terminem prawa procesowego pociąga za sobą daleko idące konsekwencje. Z reguły bowiem jest tak, że upływ terminu prawa materialnego skutkuje wygaśnięciem uprawnienia i jako termin zawity nie podlega przywróceniu. Inaczej rzecz ma się z terminem prawa procesowego, którego upływ może wprawdzie doprowadzić do wygaśnięcia uprawnienia, ale ze względu na jego przywracalny charakter, istnieje możliwość zrealizowania prawa. Z punktu widzenia pod-

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

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U z 2017 r., poz. 754 z późn. zm. [dalej cyt.: k.w.].

<sup>9</sup> Problem ten został dostrzeżony w literaturze przedmiotu, por. m.in. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 171.

miotu legitymowanego do wniesienia protestu ma to więc zasadnicze znaczenie.

O charakterze prawnym terminu na wniesienie protestu wyborczego w wyborach samorządowych nie rozstrzygał również obowiązujący, do dnia wejścia w życie k.w., art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>10</sup>, jednak wskazany w tym przepisie termin stał się w 1999 r. przedmiotem wypowiedzi Sądu Apelacyjnego w Białymstoku<sup>11</sup>. Sąd ten wyraził pogląd, iż termin na wniesienie protestu wyborczego nie ma charakteru terminu procesowego, lecz materialno prawny, a jego funkcją jest określenie granicy czasowej 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. O tym, że jest to termin prawa materialnego przesądziło więc stanowisko judykatury. Pogląd ten był podzielany przez przedstawicieli doktryny pod rządami ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>12</sup>, jest akceptowany również na gruncie obowiązującego k.w.<sup>13</sup>

Stanowisko, zgodnie z którym termin na wniesienie protestu wyborczego powinien być traktowany jako termin prawa materialnego ma uzasadnione podstawy. Jak wskazuje B. Dauter, w istotnym stopniu przyczynia się to do stabilności organów samorządowych, ponieważ dopiero zakończenie procesu wyborczego daje podstawę do ustabilizowania pracy tych organów<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

<sup>11</sup> Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 1999 r., sygn. akt I ACz 16/99, OSA 1999/3/13.

<sup>12</sup> Por. np. B. Dauter, *Protesty wyborcze. Ważność wyborów*, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz [i in.], *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 168; w pewnym zakresie odmiennie zdaje się wypowiadać A. Rakowska, która wprawdzie kwalifikuje termin na złożenie protestu wyborczego jako zawity, podkreślając jednocześnie, 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 politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa–Sulińska, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 199.

<sup>13</sup> Por. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Legalis 2015, uwaga 1 do art. 392; J. Jaskiernia, *System wyborów*, s. 157.

<sup>14</sup> B. Dauter, *Protesty wyborcze*, s. 168; analogicznie J. Jaskiernia, *System wyborów*, s. 157.

Z drugiej jednak strony, przyjęcie, że termin na wniesienie protestu wyborczego jest terminem prawa materialnego stanowi istotne ograniczenie realizacji uprawnień podmiotu czynnie legitymowanego do jego złożenia. W praktyce oznacza to wykluczenie możliwości jego przywrócenia w trybie procesowym, bez względu na przyczynę jego uchybienia. Niezłożenie protestu w terminie, wskutek zaistnienia niedającej się usunąć przeszkody (np. ciężkiej choroby), nie stanowi okoliczności uzasadniającej przywrócenie terminu. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której – na skutek upływu terminu do złożenia protestu z powodów wyżej przytoczonych – prawomocny stanie się wynik wyborów, które odbyły się z naruszeniem przepisów i w konsekwencji nie odzwierciedlają woli wyborców wyrażonej w głosowaniu. Chociaż rozważania mają charakter teoretyczny, to jednak wydaje się, że mogą stanowić pewną przeciwwagę dla argumentów przemawiających za akceptowaną obecnie koncepcją traktowania terminu na złożenie protestu jako terminu prawa materialnego. Wydaje się więc, że trudno jest zupełnie bezkrytycznie zaakceptować takie stanowisko. Aktualny stan prawny generuje bowiem swoistego rodzaju paradoks: ta sama okoliczność faktyczna, która uniemożliwia złożenie protestu w terminie i unicestwia to uprawnienie ze względu na nieprzywracalny charakter terminu, jeśli wystąpi na etapie składania przez uprawnionego, np. zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego oddalające protest, skutkować będzie przywróceniem terminu do jego złożenia. Z tych właśnie powodów pożądanym byłoby, aby kwestia charakteru terminu na złożenie protestu wyborczego w wyborach samorządowych została jednoznacznie rozstrzygnięta przez ustawodawcę.

## 2. ROZPOCZĘCIE BIEGU I DŁUGOŚĆ TERMINU

Określony w k.w. 14-dniowy termin na złożenie protestu jest terminem dosyć krótkim. Biorąc pod uwagę wartości, których ochronie służyć ma instytucja protestu, zasadne jest pytanie: czy termin ten stwarza realne możliwości realizacji uprawnień przez potencjalnego skarżącego? Na kanwie tak postawionego pytania rozważyć należy trzy kwestie. Pierwsza wiąże się z rozpoczęciem biegu terminu, druga z jego długością, trzecia dotyczy przesłanek zachowania terminu.

Zgodnie z powołanym wyżej art. 392 § 1 k.w., termin na wniesienie protestu rozpoczyna się od dnia podania do wiadomości publicznej wyników wyborów na obszarze województwa. Analizowany przepis w brzmieniu obo-

wiązującym od 31 stycznia 2018 r.<sup>15</sup> eliminuje niekorzystne dla uprawnionego do wniesienia protestu sytuacje, do których dochodziło na gruncie poprzedniego stanu prawnego. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 392 § 1 k.w. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 stycznia 2018 r., bieg terminu na wniesienie protestu rozpoczynał się od dnia wyborów<sup>16</sup>. Termin zaczynał więc biec w dniu, w którym potencjalny skarżący nie dysponował jeszcze wiedzą na temat wyników wyborów. Taką wiedzę uzyskać bowiem mógł dopiero w dniu podania do publicznej wiadomości ich wyników. Pomiędzy dniem wyborów a dniem ogłoszenia ich wyników z reguły mija określony czas, czasami nawet kilka dni. W takim przypadku fikcją prawną stawał się 14-dniowy termin na wniesienie protestu, bowiem trudno zakładać, aby potencjalny skarżący podjął decyzję o zaskarżeniu wyników wyborów przed poznaniem ich wyników<sup>17</sup>. *De facto* więc ustawowy termin ulegał skróceniu przez niezależne od potencjalnego skarżącego okoliczności faktyczne. O jaki okres następowało jego skrócenie, zależało od tempa pracy organów wyborczych<sup>18</sup>. Słusznie więc zwracano uwagę, że rozstrzygnięcie zawarte w art. 392 § 1 k.w. w poprzednim brzmieniu, w sposób nadmierny ograniczało uprawnienia podmiotów legitymowanych do wniesienia protestu wyborczego<sup>19</sup>.

Termin na wniesienie protestu nie może być nadmiernie długi, ze względu na potrzebę stabilizacji wyniku wyborczego. Powinien jednak być tak określony, by możliwe było spełnienie przez podmiot legitymowany do wnie-

<sup>15</sup> Zob. art. 5 pkt 100 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U z 2018 r., poz. 130.

<sup>16</sup> Przepis art. 392 § 1 k.w. w brzmieniu obowiązującym do 30 stycznia 2018 r. powielał rozwiązanie zawarte w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Wyrażony w nim sposób liczenia terminu potwierdzało orzecznictwo sądowe, zob. tytułem przykładu postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt I Acz 42/15, Legalis nr 1241164. Na specyfikę tego rozwiązania pod rządami Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw zwracali uwagę A. Rakowska, K. Skotnicki, *Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych*, „Przegląd Wyborczy” 9–10 (2008), s. 34.

<sup>17</sup> Wynik wyborów stanowi istotną przesłankę podjęcia decyzji o wniesieniu protestu, niezależnie od rodzaju wyborów czy referendum. Jeśli jest on zgodny z preferencjami wyborcy to mimo przekonania o istnieniu podstaw do wniesienia protestu może on zrezygnować z prawa do jego wniesienia, por. A. Rytel–Warzocha, *Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym*, w: *Trzecia władza*, s. 447.

<sup>18</sup> W wyborach samorządowych z 16 listopada 2014 r. duża część protokołów z głosowania została podana do wiadomości dopiero po pięciu dniach od dnia wyborów.

<sup>19</sup> Por. M. Rulka, *Ważność wyborów*, s. 88–89.

sienia protestu wymogów formalnych przewidzianych w art. 392 § 2 k.w. Wydaje się, że w tym kontekście, jak również wobec brzmienia art. 9 k.w., o czym szerzej w dalszej części artykułu, jest jednak terminem zbyt krótkim. Problem ten został zauważony w orzecznictwie<sup>20</sup>, był także przedmiotem inicjatywy ustawodawczej w Sejmie VII kadencji. Złożony w dniu 7 sierpnia 2014 r.<sup>21</sup> projekt zakładał wydłużenie terminu na złożenie protestu do 30 dni. Nie doczekał się on jednak aprobaty większości sejmowej i został odrzucony w pierwszym czytaniu<sup>22</sup>.

Zgodnie z treścią art. 392 § 2 k.w. „Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty”. Określone w tym przepisie wymogi formalne protestu, potencjalny skarżący musi spełnić w zakreślonym ustawowo terminie 14 dni. Nie sformułowanie zarzutów bądź nie przedstawienie lub nie wskazanie dowodów, na których zostały oparte, skutkuje pozostawieniem protestu, przez właściwy Sąd Okręgowy, bez dalszego biegu na podstawie art. 393 § 2 k.w.<sup>23</sup> Podkreślić należy, że Sąd rozpoznający protest nie poszukuje i nie gromadzi dowodów z urzędu<sup>24</sup>. Protest więc nie może być oparty wyłącznie na subiektywnym przekonaniu skarżącego, że w toku procesu wyborczego miały miejsce uchybienia skutkujące nieważnością wyborów, ale musi on, w sposób prawidłowy, tj. konkretny, sformułować zarzuty oraz

<sup>20</sup> Por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I ACz 222/15, Legalis nr 1213494, w którym Sąd podzielił racje podnoszone przez skarżącego odnośnie do zbyt krótkiego terminu na wniesienie protestu, zwłaszcza w kontekście treści art. 9 § 1 k.w.

<sup>21</sup> Druk nr 2873/VII kad. z 7 sierpnia 2014 r.

<sup>22</sup> Projekt ten został odrzucony na 81 posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 5 grudnia 2014 r.

<sup>23</sup> Na tle stosowania art. 59 ust. 2 ustawy – Ordynacja do wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w procesie wyborczym nie daje podstaw do stosowania art. 130 k.p.c. dotyczącego braków formalnych pozwu. Oznacza to, że jeżeli skarżący nie sformułuje w sposób prawidłowy zarzutów lub nie wskaże dowodów, na których opiera swoje zarzuty, to sąd okręgowy tego rodzaju protest pozostawi bez biegu. Ten utrwalony na tle poprzedniego stanu prawnego pogląd jest podzielany także pod rządami obowiązującego k.w., w odniesieniu do wymogów formalnych protestu wskazanych w art. 392 § 2 k.w., por. B. Dauter, *Ważność wyborów*, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski [i in.], *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 783; zob. także m.in. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I ACz 223/15.

<sup>24</sup> M. Brzdąk, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych. Teoria i praktyka*, w: *Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Ry-marz, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 21.

przedstawić bądź wskazać dowody, na których zarzuty te opiera<sup>25</sup>. Wątpliwości może natomiast budzić stanowisko wyrażane w orzecznictwie, odmawiające skarżącemu prawa do zgłaszania nowych dowodów już w trakcie toczącego się postępowania wywołanego wniesieniem przez niego protestu. Sąd Apelacyjny w Katowicach w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lipca 2015 r.<sup>26</sup> stwierdził: „Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) statuuja daleko posunięty rygorizm 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”. Oznacza to, że w terminie 14 dni na wniesienie protestu skarżący musi sformułować wszystkie zarzuty i podać lub wskazać wszystkie dowody na ich poparcie pod rygorem utraty możliwości ich zgłoszenia po upływie tego terminu<sup>27</sup>.

Pozbawienie skarżącego możliwości zgłoszenia w toku procesu dodatkowych dowodów, poza tymi które zgłoszone zostały w proteście, wzbudza istotne wątpliwości. Z art. 392 § 2 k.w. nie wynika zakaz inicjatywy dowodowej w toku procesu. Za tym stanowiskiem przemawiają zarówno argumenty prawne, jak i faktyczne. Zgodnie z art. 217 k.p.c.: „§ 1. Strona może aż do zamknięcia rozprawy przytaczać okoliczności faktyczne i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej. § 2. Sąd pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich we właściwym czasie bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności”.

Wydaje się, że wskazany przepis winien mieć odpowiednie zastosowanie w procesie toczącym się na skutek wniesienia protestu wyborczego. Nie można wykluczyć sytuacji, że na etapie wnoszenia protestu, ze względu także na dość krótki termin, strona nie dysponowała wiedzą na temat niektórych

---

<sup>25</sup> Zob. np. postanowienie Sądu Okręgowego w Tarnowie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 161/14 Lex nr 1712729.

<sup>26</sup> Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 lipca 2015 r., sygn. akt I ACz 652/15, Lex nr 1754164.

<sup>27</sup> Na problem uzupełniania czy też formułowania nowych zarzutów przez skarżącego już po wniesieniu protestu do sądu, lecz przed upływem terminu na jego wniesienie zwraca uwagę A. Rakowska, *Ogólna charakterystyka*, s. 199.



dowodów, a wiedzę o nich posiadała już po wniesieniu protestu. Jeśli dany środek dowodowy dotyczy zgłoszonego w proteście zarzutu trudno zaakceptować brak możliwości jego zgłoszenia w toku procesu. Przytoczony wyżej, diametralnie odmienny pogląd Sądu Apelacyjnego w Katowicach w tym zakresie, nie znajduje, w mojej ocenie, oparcia w treści art. 392 § 2 k.w.

### 3. PRZESŁANKI ZACHOWANIA TERMINU

Warunkiem realizacji uprawnień przez skarżącego jest wniesienie protestu z zachowaniem ustawowego terminu. Art. 392 § 1 k.w. nie normuje jednak przesłanek jego zachowania. Ich ustalenie wymaga więc odwołania się do treści art. 9 § 1 k.w. Zgodnie z nim: „Ilekcóż 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”. Zawarty w tym przepisie katalog nie wymienia z nazwy pisma procesowego, jakim jest protest wyborczy. Z analizy orzecznictwa sądowego wynika natomiast jednoznacznie, że dyspozycją normy prawnej wynikającej z art. 9 § 1 k.w., objęty jest także protest wyborczy. Konsekwencją tego jest stosowanie wyrażonej w nim reguły, polegającej na tym, że protest składany po wyborach samorządowych, aby można go było uznać za wniesiony z zachowaniem terminu, musi fizycznie wpłynąć do sądu najpóźniej w 14 dniu od dnia podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego wyników wyborów na obszarze województwa. Podkreślić należy, że orzecznictwo sądowe ukształtowane na kanwie art. 392 § 1 k.w., w kwestii upływu 14-dniowego terminu na wniesienie protestu, pozostaje nadal aktualne. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 stycznia 2015 r.<sup>28</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”. Podobnie wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Katowicach, wyrażając następujące stanowisko: „Zamierzeniem ustawodawcy było, aby w stosunku do wyborów samorządowych znajdowała zastosowanie ogólna norma z art. 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr21, poz. 112 ze zm.)

<sup>28</sup> Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt I ACz 42/15, Legalis nr 1241164.

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>29</sup>.

Protest wyborczy, nawet nie wymieniony wprost z nazwy w art. 9 § 1 k.w., zrównany został z „innymi dokumentami” składanymi w sądzie lub innym organie w ramach przewidzianych przez kodeks postępowania i procedur wyborczych. Wydaje się, że nie jest to rozwiązanie prawidłowe. Podkreślić należy, że protest pełni w procesie demokratycznych wyborów rolę szczególnie doniosłą. Jest nakierowany na weryfikację prawidłowości przebiegu procesu wyborczego. W przypadku potwierdzenia zarzutów w nim zawartych i ustalenia przez sąd ich wpływu na wynik wyborów, jest, środkiem obalającym domniemanie ważności wyborów i skutkującym powtórzeniem części procesu wyborczego w zakresie wskazanym przez sąd. Pełni więc kluczową rolę w demokratycznym procesie wyborczym, chroniąc podstawową wartość, jaką jest uczciwość wyborów, tym samym zgodność wyniku wyborczego z wolą wyborców wyrażoną w głosowaniu. Z tego powodu krytycznie należy ocenić poddanie terminu na wniesienie protestu wyborczego regule ustanowionej w art. 9 § 1 k.w. Nieodparcie rodzi się pytanie, z jakiego powodu nie została w tym przypadku zastosowana generalna zasada, zgodnie z którą o zachowaniu terminu na dokonanie określonej czynności przewidzianej przez prawo decyduje nadanie w tym terminie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>30</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, że właśnie taka zasada – z mocy postanowień k.w. – obowiązuje przy składaniu protestu w wyborach ogólnokrajowych<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt V ACz 258/13, Legalis nr 719057.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U z 2017 r., poz. 1481.

<sup>31</sup> Identyczna zasada obowiązywała także na gruncie poprzednio obowiązującej Ordynacji wyborczej z 12 kwietnia 2001 r. Znaczenie tego rozwiązania, w kontekście uznania 7-dniowego terminu na wniesienie protestu do Sądu Najwyższego za wywołujący skutki materialnoprawne, podkreślał Ł. Buczkowski, zob. Ł. Buczkowski, *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.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 4 (2010), s. 66.

W mojej ocenie trudno zgodzić się z podjętą przez Sąd Okręgowy w Katowicach próbą wyjaśnienia *ratio legis* analizowanej regulacji. Argumentacja sądu, że stosowanie art. 9 § 1 k.w. służyć ma zapewnieniu „szybkości i sprawności postępowaniu, przy jednoczesnym braku istotnych ograniczeń praktycznych do wniesienia protestu bezpośrednio do sądu” nie jest dostatecznie przekonująca. Po pierwsze, zachowanie terminu na złożenie protestu wyborczego poprzez nadanie go w polskiej placówce pocztowej może to postępowanie wydłużyć o okres najwyżej kilku dni. Nie wydaje się, aby fakt wydłużenia postępowania o jeden, dwa lub trzy dni, a tym samym, jak wywodzi sąd, w konsekwencji obniżenie sprawności postępowania, stanowiło wartość tak doniosłą, że musi przed nią ustąpić wartość wyrażająca się w dążeniu do ustalenia prawdy materialnej i wydania sprawiedliwego orzeczenia sądowego o ważności wyborów. W mojej opinii istnieją bardziej racjonalne sposoby realizowania postulatu szybkości i sprawności postępowania sądowego niż ten przyjęty przez ustawodawcę w art. 9 k.w. Po drugie, twierdzenie sądu o braku istotnych ograniczeń praktycznych do wniesienia protestu bezpośrednio do sądu nie w pełni odpowiada rzeczywistości. Niejednokrotnie bowiem skarżący mieszka kilkanaście bądź kilkadziesiąt kilometrów od siedziby sądu. Jak ta okoliczność ma się do faktu, że do najbliższej polskiej placówki pocztowej skarżący ma z reguły najwyżej kilka kilometrów, a często jest to odległość znacznie bliższa?

Wydaje się, że konieczność stosowania art. 9 § 1 k.w. do oceny zachowania terminu na wniesienie protestu w istotny sposób ogranicza prawo uprawnionego podmiotu do wszczęcia postępowania sądowego, zmierzającego do zakwestionowania ważności wyborów. Uważam, że nie ma żadnych racjonalnych argumentów dostatecznie przemawiających za tego rodzaju odstępstwem od ogólnej i powszechnie stosowanej zasady, że o zachowaniu terminu decyduje data nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Stosowanie reguły z art. 9 § 1 k.w. do wniesienia protestu pociąga w praktyce istotne niedogodności dla potencjalnego skarżącego. Aby mieć pewność, iż termin zostanie zachowany musi on fizycznie zjawić się w sądzie, złożyć protest i otrzymać prezentatę na jego odpisie. W przeciwnym wypadku, tj. nadania przesyłki listem poleconym w polskiej placówce pocztowej może, ponieść konsekwencje opieszałego jej dostarczenia do sądu, co skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu. Trudno zrozumieć dlaczego

uprawniony do złożenia protestu został przez ustawodawcę pozbawiony takiej możliwości<sup>32</sup>.

Pozostając w nurcie rozważań dotyczących przesłanek zachowania terminu zwrócić należy uwagę na regulację zawartą w art. 9 § 3 k.w. Zgodnie z nim: „Jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów”. Przepis ten stanowi konsekwencję rozwiązań przyjętych w art. 9 § 1 k.w. Skoro bowiem dla zachowania terminu na złożenie protestu konieczne jest, aby fizycznie wpłynął on do właściwego sądu najpóźniej w 14 dniu terminu określonego w k.w., to musi to nastąpić w godzinach jego urzędowania. Oznacza to, że faktycznie wpływ terminu następuje w ostatnim dniu w godzinie, w której biuro podawcze właściwego Sądu kończy pracę. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z sytuacją, w której może dojść do zróżnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych do złożenia protestu ze względu na miejsce zamieszkania. Dla mieszkańców miejscowości położonych na różnych obszarach właściwości sądów w kraju, termin ten będzie upływał o różnych godzinach, w zależności od godzin pracy biur podawczych tych sądów. Chociaż różnice godzinowe upływu terminu pomiędzy poszczególnymi obszarami właściwości sądów w kraju mogą być niewielkie, to jednak nie wydaje się, aby był to stan prawidłowy. Dodatkowo zauważyć należy, że skoro protest ma być złożony w godzinach urzędowania biura podawczego właściwego sądu, a więc w dzień, który niejednokrotnie jest dniem pracującym także dla potencjalnego skarżącego, dla czynnie zawodowo uprawnionego może wiązać się to z koniecznością wzięcia urlopu. Może się więc zdarzyć, że tylko takie rozwiązanie gwarantować będzie pewność, że jego protest złożony zostanie z zachowaniem terminu.

W kontekście regulacji związanych z zachowaniem terminu zwrócić należy uwagę jeszcze na prawa osób, które posiadają ustalony stopień niepełnosprawności lub są w podeszłym wieku. Ustawodawca zatroszczył się o ich prawa w procesie wyborczym, ustanawiając możliwość głosowania przez pełnomocnika. Zagwarantował zatem ich prawa na etapie głosowania, jednak troski takiej nie wykazał już w zakresie uprawnień do kwestionowania wyników wyborów. Wynikające z analizowanych przepisów reguły zachowania terminu na wniesienie protestu niewątpliwie w praktyce stanowiąc mo-

---

<sup>32</sup> Por. W. Wybranowski, *Luka w przepisach blokuje protesty*, w: <https://dorzeczy.pl/5214/Luka-w-przepisach-blokuje-protesty.html> [dostęp: 01.03.2018].

gą dla tej grupy osób istotną przeszkodę dla zrealizowania uprawnień do złożenia protestu. Wydaje się, że – wbrew stanowisku wyrażonemu w powoływanym postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach – mogą jednak zaistnieć obiektywne, „istotne ograniczenia praktyczne we wniesieniu protestu bezpośrednio do sądu”. Z tego powodu analizowana regulacja, w mojej ocenie, stanowi przejaw nadmiernego rygoryzmu procesowego i w praktyce w znaczący sposób ogranicza uprawnienia osób potencjalnie uprawnionych do występowania z protestem.

### PODSUMOWANIE

Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych oraz orzecznictwa sądowego, z punktu widzenia optymalności modelu weryfikacji ważności wyborów samorządowych, rozumianego jako zachowanie odpowiedniej proporcji pomiędzy rygoryzmem formalnym tej procedury a dążeniem do ustalenia prawdy materialnej i wydania sprawiedliwego rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności wyborów, nasuwa pewne uwagi.

Termin, jako warunek skutecznego wniesienia protestu, w kontekście optymalizacji procedury weryfikacji ważności wyborów, odgrywa istotną rolę. Przedstawione wyżej rozważania odnoszące się do charakteru prawnego terminu, jego długości, sposobu liczenia i przesłanek zachowania terminu, ukazują że ma on istotny wpływ na stopień ochrony wartości składających się na pojęcie demokratycznego procesu wyborczego. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania, a zwłaszcza ukształtowane na ich tle orzecznictwo sądowe, skłaniają do tezy, że z punktu widzenia realizacji nadrzędnej wartości, jaką jest uczciwość wyborów, optymalność procedury weryfikacji ich ważności jest zachwiana. Odnieść można wrażenie, że zarówno ustawodawca, jak i judykatura w imię stabilności wyniku wyborczego, podejmują rozstrzygnięcia zmierzające do ograniczenia możliwości wnoszenia protestów w wyborach samorządowych. Z jednej strony świadczy o tym nadmierny, według mnie, rygoryzm rozwiązań prawnych dotyczących terminu na wniesienie protestu, z drugiej, nadmierny rygoryzm stosowania tych regulacji przez sądy powszechne. W mojej ocenie, zoptymalizowanie procedury weryfikacji ważności wyborów samorządowych, bez istotnego osłabienia domniemania ważności wyborów, jak i bez szkody dla ochrony wartości, na jaką wskazuje B. Dauter, tj. stabilności organów samorządowych, wymaga dokonania zmian w k.w. przynajmniej w trzech kierunkach. Postulować przede wszystkim należy, wyłączenie protestu spod działania normy prawnej zakodowanej w art. 9 § 1 k.w. i przyjęcie rozwiązania, że o zachowaniu terminu decydo-

wać będzie nadanie w ustawowym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej. Za potrzebną uznać należy także zmianę polegającą na wydłużeniu terminu na wniesienie protestu przynajmniej do 21 dni, co w istotny sposób zwiększyłoby realne możliwości sprostania wymogom formalnym protestu określonym w art. 392 § 2 k.w. Kolejną pożądaną zmianą byłoby rozstrzygnięcie na poziomie ustawowym o charakterze prawnym terminu na wniesienie protestu. W mojej ocenie należałoby też rozważyć możliwość rozstrzygnięcia wprost w kodeksie kwestii dopuszczalności wnoszenia w toku postępowania sądowego nowych dowodów na poparcie zarzutów sformułowanych w proteście.

## PIŚMIENNICTWO

- Banaszak, Bogusław. 2015. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Legalis.
- Brzdąk, Mieczysław. 2007. „Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych. Teoria i praktyka.” W *Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. Ferdynand Rymarz, 15–24. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Buczowski, Łukasz. 2010. „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.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4:53–83.
- Bukowski, Zbigniew, i Sławomir Kamosiński. 2015. „Wybory samorządowe 2014.” W *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Zbigniew Bukowski, i Sławomir Kamosiński, 13–25. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Chmaj, Marek, i Wiesław Skrzydło. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Dauter, Bogusław. 2005. „Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego.” W *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. Ferdynand Rymarz, 67–81. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Dauter, Bogusław. 2010. „Protesty wyborcze. Ważność wyborów.” W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, i Andrzej Kisielewicz [i in.], *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, 167–193. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dauter, Bogusław. 2014. „Ważność wyborów.” W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, i Stefan J. Jaworski [i in.], *Kodeks wyborczy. Komentarz*, 781–797. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Grzybowski, Marian. 2008. „Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych.” W *Trzecia władza – sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, red. Andrzej Szmyt, 345–356. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Jaskiernia, Jerzy. 2012. „System wyborów do jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r.” W *Administracja publiczna. T. III: Ustrój ad-*

- ministracji samorządowej, red. Bogumił Szmulik, i Katarzyna Miaskowska–Daszkiewicz, 146–203. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rakowska, Anna. 2010. „Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych.” W *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. Mirosław Stec, Katarzyna Małysa–Sulińska, 189–205. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Rakowska, Anna. 2010. „Postępowanie w sprawach protestów wyborczych.” *Państwo i Prawo* 3:62–74.
- Rakowska, Anna, i Krzysztof Skotnicki. 2008. „Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych.” *Przegląd Wyborczy* 9–10:26–44.
- Rulka, Marcin. 2016. „Ważność wyborów samorządowych.” *Państwo i Prawo* 3:87–98.
- Rytel–Warzocha, Anna. 2008. „Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym.” W *Trzecia władza – sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, red. Andrzej Szmyt, 431–451. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Tomaszewska–Hołub, Beata. 2015. „Nadzieje, oczekiwania, dyskusje-wybory samorządowe 1990-2014.” W *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. Danuta Plecka, i Zuzanna Osmólska, 16–26. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Wybranowski, Wojciech. 2015. „Luka w przepisach blokuje protesty.” W <https://dorzeczy.pl/5214/Luka-w-przepisach-blokuje-protesty.html> [dostęp: 01.03.2018].

TIME LIMIT FOR FILING AN ELECTION PROTEST  
IN THE PROCEDURE FOR VERIFYING  
THE VALIDITY OF MUNICIPAL ELECTIONS IN POLAND  
ON THE BASIS OF THE ACT OF 5 JANUARY 2011 – THE ELECTION CODE

**Summary.** The procedure for verifying the validity of municipal elections should be established optimally, i.e. keeping the right proportions between the formal rigorism of the said procedure and the objectives thereof. One of the elements influencing the optimality of the said procedure is the time limit for filing an election protest – the measure starting the court verification of the validity of the elections. The nature, the length, and the manner of calculation of the said time limit are crucial.

**Key words:** municipal election, election protest, elections validity, territorial self-government