



Warszawa, 20-12-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.510.75.2023.KNK**

**Pan**

**Rafał Bochenek**

**Przewodniczący Komisji do Spraw  
Petycji**

**Kancelaria Sejmu RP**

**ePUAP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na przesłaną w dniu 6 października 2023 roku prośbę o wyrażenie stanowiska dotyczącego potrzeby wprowadzenia zmian w ustawie z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, dalej: Kodeks wyborczy) proszę o przyjęcie poniższej opinii dotyczącej petycji BKSP-144-IX-726/23 w sprawie wprowadzenia zmian przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy

**I. Treść petycji**

Wnoszący petycję proponuje podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do jednoznacznego uregulowania w Kodeksie wyborczym kwestii wyłączenia stosowania art. 87<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm., dalej: kodeks postępowania cywilnego) w sprawach

protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów wnoszonych do Sądu Najwyższego (w sprawach wyborów Prezydenta RP, do Sejmu i Senatu RP oraz do Parlamentu Europejskiego). Wnioskodawca wskazuje, że w obecnym stanie prawnym wyłączenie stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego przed Sądem Najwyższym nie wynika wprost z ustawy, a także, że jego niestosowanie opiera się na wykładni przedstawionej w postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 58/19.

W powyższym orzeczeniu Sąd Najwyższy przedstawił krytykę poglądów prezentowanych w doktrynie i wyinterpretował uprawnienia wyborcy do samodzielnego wniesienia protestu wyborczego z brzmienia przepisów art. 243 § 1 oraz art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego. Wnoszący petycję wskazuje, że interpretacja dokonana w powyższym orzeczeniu „mogłaby równie dobrze pójść w innym kierunku”, a jej zmiana nie jest trudna do wyobrażenia. Jako asumpt do wniesienia niniejszej petycji Wnioskodawca wskazuje okoliczność, że Sąd Najwyższy w swoich ostatnich postanowieniach (sygn. akt I NSW 7/22, I NSW 11/22, I NSW 1/23) dotyczących skarg na odrzucenie przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań finansowych partii politycznych odrzucił skargi jednej z partii z uwagi na niezachowanie przy ich wnoszeniu przymusu adwokacko-radcowskiego, pomimo iż w tego typu sprawach, jak dotąd, „zwyczajowo” go nie egzekwowano. Wnoszący petycję wskazuje na istniejące zagrożenie dla korzystania z podstawowego prawa wyborców do samodzielnego wniesienia protestu wyborczego do Sądu Najwyższego i w związku z tym wnosi o podjęcie przedmiotowej inicjatywy.

## II. Opinia Biura Analiz Sejmowych

Dnia 4 lipca 2023 r. Biuro Analiz Sejmowych przedłożyło Komisji do Spraw Petycji opinię, w której dokonano pozytywnej weryfikacji kryteriów formalnych zawartych w art. 2 ust. 3, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach

(t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870) oraz dokonano oceny *meritum* żądania zawartego w opiniowanej petycji.

Opiniujący szeroko przytoczył spory doktrynalne dotyczące zarówno samej kwestii obowiązywania przymusu adwokacko- radcowskiego w powyższym zakresie jak i podstaw jego ewentualnego nieobowiązywania. Zasadnicze wnioski opinii sprowadzają się do tego, że potencjalna zmiana wykładni Sądu Najwyższego w zakresie wskazanym w petycji jest mało prawdopodobna, a to ze względu na: skromny stan orzecznictwa, brak poruszenia problemu w piśmiennictwie z zakresu prawa wyborczego, istotne różnice treściowe pomiędzy postępowaniem, na które wskazał Wnioskodawca i postępowaniem w sprawie protestu wyborczego, a także potencjalne poważne konsekwencje w zakresie zaburzenia postępowań w sprawie weryfikacji wyborów. Równocześnie w opinii dwukrotnie stwierdzono, że nie ma przeszkód prawnych, aby odpowiednie zmiany prawne zainicjować.

### III. Argumentacja

#### III.1. Podstawy prawne

Rzeczona opinia tyczy się zagwarantowania prawa do złożenia protestu wyborczego (zainicjowania kontroli ważności wyborów). Jest to uprawnienie podmiotowe o randze konstytucyjnej (art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2 w zw. z art. 62 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), gwarantowane także na mocy art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zob. wyrok w sprawie *Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi* z dnia 8 kwietnia 2010 r., skarga nr 18705/06, wyrok w sprawie *Tahirov przeciwko Azerbejdżanowi* z dnia 11 czerwca 2015 r, skarga nr 31953/11).

Istotnym elementem charakterystyki powyższych przepisów jest to, że ich adresatem jest w pierwszej kolejności ustawodawca. Zarówno art. 101 ust. 2 jak i art. 129 ust. 2 Konstytucji RP normują, że zasady korzystania z prawa zgłoszenia protestu określone

są w ustawie. Podobnie art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji posługuje się, wyjątkowym na tle przepisów Konwencji i Protokołów nr 1, 4, 6 i 7, wyrażeniem „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować” co wynika z chęci nadania większej powagi przyjętym zobowiązaniom oraz faktu, że głównym obowiązkiem państwa w tej dziedzinie nie jest absencja lub nieingerencja, jak w przypadku większości praw cywilnych i politycznych, ale podjęcie przez państwo środków pozytywnych, które muszą «organizować» demokratyczne wybory (M. A. Nowicki [w:] *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. VIII, Warszawa 2021, art. 1.*) Oczywiście jest, że podmiotem odpowiedzialnym za ową „organizację” jest w pierwszej kolejności ustawodawca ustalając ramy prawne, w których odbywać się będzie cały proces wyborczy. Można więc zasadnie wnioskować, że punktem wyjścia do dalszych rozważań w niniejszej sprawie powinno być uznanie, że obowiązkiem ustawodawcy jest zagwarantowanie w przepisach prawnych możliwości efektywnego zainicjowania kontroli ważności wyborów.

## II.2. Rozbieżność ocen w doktrynie i orzecznictwie

Zarówno Wnioskodawca jak i Opiniujący wskazują, że doktryna nie jest jednolita w określeniu czy i na jakiej podstawie przymus adwokacko-radcowski znajduje zastosowanie w sprawach protestów wyborczych.

K. Knoppek zajął stanowisko, iż przymus adwokacko-radcowski „dotyczy również postępowań prowadzonych przez Sąd Najwyższy w sprawach cywilnych w znaczeniu formalnym np. w sprawach protestów przeciwko ważności wyborów sejmowych i prezydenckich wnoszonych do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego” (K. Knoppek, uwagi do art. 87<sup>1</sup> [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021*). J. Gudowski, uznał, że: „przymus adwokacko-radcowski nie obowiązuje w sprawach

rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego. Przemawia z a tym specjalny - publicznoprawny, obywatelski - charakter tych spraw i nakaz niestawiania w takich sprawach jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do sądu" (*J. Gudowski, uwagi do art. 87<sup>1</sup> [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze, red. T. Ereciński, Warszawa 2022*). Za tym poglądem opowiedział się także M. Łochowski (*M. Łochowski, uwagi do art. 87<sup>1</sup> [w:]. Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1-458<sup>^^</sup>. Tom I, red. T. Szanciło, Warszawa 2023*).

Sąd Najwyższy, jednoznacznie krytykując powyższe poglądy, argumentuje, że zgodnie z art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego szczególnym warunkiem formalnej dopuszczalności protestu wyborczego jest jego wniesienie przez "osobę do tego uprawnioną". Warunek ten należy odczytywać w kontekście systemowym, tj. poprzez pryzmat treści przepisu art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego, który określa podmiot uprawniony do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów - jest nim wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Według SN uprawnione jest więc przyjęcie poglądu, że art. 243 § 1 zd. pierwsze Kodeksu wyborczego stanowi *lex specialis* wobec przepisu art. 87<sup>1</sup> § 1 kodeksu postępowania cywilnego w tym sensie, że wprowadza wyjątek od zasady obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu nieprocesowym prowadzonym przed Sądem Najwyższym, w którym rozpatrywane są protesty wyborcze.

### II. 3. Kwestia oceny prawdopodobieństwa zmiany wykładni

Zarówno wnioskodawca jak i opiniujący duże znaczenie przywiązali do oceny prawdopodobieństwa zajścia możliwej zmiany stosowanej obecnie wykładni. Wnioskodawca na zasadzie argumentu z analogii przekonywał, że istnieje prawdopodobieństwo, iż za konsekwentnym egzekwowaniem przymusu adwokacko-radcowskiego w sprawach ze skargi partii politycznej na uchwałę Państwowej Komisji

Wyborczej w sprawie sprawozdania partii politycznej o źródłach pozyskania środków finansowych iść może konsekwentne egzekwowanie powyższego przymusu także w sprawach protestu wyborczego. Opiniujący opierając się na argumentach opisanych w punkcie II niniejszej opinii twierdził, że ewentualna zmiana kierunku wykładni jest mało prawdopodobna.

Wydaje się jednak, że kwestia prawdopodobieństwa zmiany wykładni Sądu Najwyższego jest sprawą drugorzędną. Jak wykazano wyżej, zagwarantowanie możliwości efektywnego skorzystania z uprawnienia, jakim jest zgłoszenie protestu wyborczego jest zadaniem ustawodawcy. Zasadność i efektywność jego wykonania nie powinna zależeć od oceny możliwości działania innych instytucji, w tym Sądu Najwyższego. Sytuacja, w której brak regulacji jest „naprawiany” przez działalność orzeczniczą Sądu Najwyższego nie powinna być akceptowana jako rozwiązanie docelowe, szczególnie biorąc pod uwagę doniosłość norm statuujących podstawę obowiązku regulacyjnego ustawodawcy.

Nawet jeśli przyjąć, że kwestia prawdopodobieństwa zmiany wykładni jest kwestią istotną i nawet jeśli uznać, że jest ona mało prawdopodobna, to problemy wynikające z potencjalnej zmiany kierunku wykładni mogłyby doprowadzić do zaburzenia postępowań w sprawie weryfikacji wyborów. Jak słusznie wskazał Opiniujący wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego w tych postępowaniach z natury rzeczy musiałyby również prowadzić do konieczności stosowania rozwiązań prawnych dotyczących pomocy prawnej z urzędu (zob. art. 117 kodeksu postępowania cywilnego i n.), tak aby umożliwić każdemu uprawnionemu wyborcy skorzystanie z prawa do złożenia protestu wyborczego, co sprawiłoby, że wydanie orzeczenia w przewidzianym prawie terminie byłoby niemożliwe bądź znacznie utrudnione.

### III. Wnioski

Biorąc pod uwagę trzy wskazane wyżej okoliczności tj. rangę i charakter norm prawnych obligujących ustawodawcę do zapewnienia możliwości efektywnego zakwestionowania ważności wyborów, niejednoznaczność podstaw niestosowania art. 87<sup>1</sup> kodeksu postępowania cywilnego w przedmiotowym postępowaniu, a także mniejszą stabilność prawa opartego tylko na wykładni sądowej, należy zgodzić się z wnioskodawcą i podjąć inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do jednoznacznego uregulowania w Kodeksie wyborczym kwestii wyłączenia stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sprawach protestów wyborczych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/