



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 15 lutego 2023 r.

BADK.DPK.133.167.2022 MK

P10-90/22	Data wpływu petycji 27 grudnia 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 14 lutego 2023 r.

PRAWO WYBORCZE

TEMAT

**WYŁĄCZENIE STOSOWANIA
PRZYMUSU ADWOKACKO-RADCOWSKIEGO
W SPRAWACH PROTESTÓW WYBORCZYCH
WNOSZONYCH DO SĄDU NAJWYŻSZEGO**

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Robert Pogorzelski.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, celem wyłączenia stosowania art. 87¹ Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach dotyczących protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów wnoszonych do Sądu Najwyższego.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnioskuję, aby w Kodeksie wyborczym jednoznacznie uregulować wyłączenie stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego przed Sądem Najwyższym w sprawach protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów: Prezydenta RP, do Sejmu RP, do Senatu RP oraz do Parlamentu Europejskiego.

W uzasadnieniu wnoszący petycję podniósł, że „obecnie obowiązuje tylko i wyłącznie życzliwa dla wyborców praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego oparta na długoletniej normie zwyczajowej. Ani Kodeks wyborczy, ani Kodeks postępowania cywilnego nie zawierają jakiegokolwiek przepisu w sposób wyraźny wyłączającego obowiązywanie przymusu adwokacko-radcowskiego w tego typu sprawach.”

Zdaniem autora petycji, niedopuszczalna jest sytuacja, w której podstawowe prawo wyborców do samodzielnego wniesienia protestu wyborczego do Sądu Najwyższego jest oparte wyłącznie na normie zwyczajowej, bądź na wykładni sądowej niejednoznacznych przepisów. Z tego też powodu kwestia ta wymaga jednoznacznego ustawowego uregulowania.

Jak wskazał wnoszący petycję, przyczynkiem do złożenia przedmiotowej petycji były postanowienia Sądu Najwyższego (sygn. akt I NSW 7/22, I NSW 11/22), dotyczące skarg na odrzucenie przez PKW sprawozdań finansowych partii politycznych ze względu na niezachowanie przy ich wnoszeniu przymusu adwokacko-radcowskiego, pomimo tego, że w tego typu sprawach zwyczajowo nie był on egzekwowany.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277) w art. 82 określa przesłanki i podmioty uprawnione do wniesienia protestu wyborczego.

Przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu:

- 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI

Kodeksu karnego¹, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub

2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (art. 82 § 2).

Protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego (art. 82 § 3).

Protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (art. 82 § 4).

Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu (art. 82 § 5).

Zgodnie z art. 83, protest wyborczy wnosi się do sądu wskazanego w przepisach szczególnych kodeksu. Zasady wnoszenia protestów i tryb ich rozpatrywania, a także orzekania o ważności wyborów określają przepisy szczególne kodeksu.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805) w art. 87¹ § 1 stanowi, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a w sprawach własności intelektualnej także przez rzeczników patentowych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji.

Przepisu § 1 nie stosuje się w postępowaniu o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata, radcy prawnego lub rzecznika patentowego oraz gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest: sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, adwokat, radca prawny lub radca

¹ Przepisy niniejszego rozdziału obejmują zachowania popełnione w związku z wyborami do polskiego parlamentu, wyborem Prezydenta RP, wyborami do władz samorządowych (sejmików samorządowych, rad gmin), a także referendum (lokalnymi i krajowymi).

Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a w sprawach własności intelektualnej rzecznik patentowy (art. 87 § 2).

Przepisu § 1 nie stosuje się też wtedy, gdy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej jest wykonywane przez Prokuratorię Generalną RP (art. 87 § 3).

Pełnomocnik jest obowiązany (art. 89 § 1) przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa wraz z odpisem dla strony przeciwnej. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także radca Prokuraturii Generalnej RP mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Złożenie dokumentu wykazującego umocowanie lub jego uwierzytelnionego odpisu nie jest wymagane, jeżeli stwierdzenie przez sąd umocowania jest możliwe na podstawie wykazu lub innego rejestru, do którego sąd ma dostęp drogą elektroniczną.

Przepisu § 1 nie stosuje się do czynności procesowej dokonanej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w przypadku gdy przepis szczególny przewiduje, że czynności można dokonać wyłącznie za pośrednictwem tego systemu. W takim przypadku pełnomocnik powołuje się na pełnomocnictwo, wskazując jego zakres oraz okoliczności wymienione w art. 87 (art. 89 § 1¹).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2019 r. (sygn. akt I NSW 11/22), w którym wskazano, że „Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje wyłączenia przedmiotowego obejmującego postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawie zainicjowanej wniesieniem do tego Sądu protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego”.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje pogląd (szerzej nieumotywowany), zgodnie z którym przymus adwokacko-radcowski nie obowiązuje w sprawach rozpoznawanych przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, bowiem „przemawia za tym specjalny-publicznoprawny, obywatelski-charakter tych spraw i nakaz niestawiania jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do sądu” (J. Gudowski, Komentarz do art. 87¹ Kodeksu postępowania cywilnego, teza 3, LEX 2016). Zasadniczą słabością tego obszerniej nie uzasadnionego argumentu jest -z jednej strony - to, że konsekwentne potraktowanie postulatu „niestawiania jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do sądu” przemawiałoby w ogóle za zniesieniem przymusu adwokacko-radcowskiego. I to nie tylko w sprawach toczących się przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego, ale także (a może

nawet przede wszystkim) - w postępowaniu kasacyjnym przed tym Sądem, bowiem i w tym postępowaniu zasadniczo niewskazane jest „stawianie ograniczeń w dostępie do sądu”.

Z kolei powołanie się na „publicznoprawny, obywatelski” charakter postępowania toczącego się na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego w żaden sposób nie może uzasadnić arbitralnego przełamania wyniku literalnej wykładni jednoznacznej treści przepisu art. 87¹ § 1 zdanie pierwsze k.p.c. Nie wiadomo bowiem, dlaczego to akurat tylko „publicznoprawne” postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawach protestów wyborczych miałyby zostać wyłączone spod zakresu działania przymusu adwokacko-radcowskiego (wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisu art. 87¹ § 1 k.p.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2022 r. (sygn. akt I NSW 11/22) *Przymus adwokacki odnośnie wniesienia skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia informacji.*

Sąd zważył, że „legitymacja o której mowa przysługuje partii politycznej jako stronie postępowania na zasadach ogólnych (art. 398¹ § 1 k.p.c.) w konsekwencji czego stosownie do art. 87¹ § 1 k.p.c., do wniesienia przedmiotowej skargi należy uznać za obligatoryjne zastosowanie tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego”.

Sąd Najwyższy uznał za niedopuszczalne wniesienie skargi na uchwałę PKW o odrzuceniu sprawozdania partii politycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, przez prezesa partii politycznej. W uzasadnieniu podniesiono, że zgodnie z regulacją kodeksową pełnomocnikiem procesowym może być tylko taka osoba, która została wymieniona w art. 87¹ k.p.c.

Sąd Najwyższy orzekł o odrzuceniu skargi na podstawie art. 34b ustawy o partiach politycznych w związku z art. 87¹ k.p.c. w związku z art. 398¹ § 1 k.p.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2022 r. (sygn. akt I NSW 7/22) w sprawie skargi partii politycznej na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (...) z 1 sierpnia 2022 r. w przedmiocie odrzucenia sprawozdania partii politycznej K. o źródłach pozyskania środków finansowych w 2020 r. Sąd, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, odrzucił skargę.

INFORMACJE DODATKOWE:

Zgodnie z dyspozycją art. 87¹ Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym strona działająca osobiście nie posiada tzw. zdolności postulacyjnej. Postępowanie to zostało niemal w całości objęte przymusem adwokacko-radcowskim,

przymusowe zastępstwo stron ma charakter bezwzględny.

Ustawa definiuje wyjątki od tej zasady, są to sprawy o: zwolnienie z kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu lub ustanowienie z urzędu rzecznika patentowego. Ponadto, przymus nie obowiązuje gdy: stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest: sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, adwokat, radca prawny lub radca Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Przymus adwokacki obejmuje wszystkie postępowania należące do właściwości Sądu Najwyższego. Z tego tytułu zażalenie złożone z naruszeniem przedmiotowego przepisu jest kwalifikowane jako niedopuszczalne, a istniejące w tym zakresie uchybienie ma charakter nieusuwalny. Zażalenie takie podlega odrzuceniu bez wzywania skarżącego do jego uzupełnienia.

Jak podnosi się w doktrynie, stosowanie przymusu adwokacko-radcowskiego sprawia, że środki zaskarżenia kierowane do Sądu Najwyższego odpowiadają ustawowym wymaganiom i prezentują wysoki poziom merytoryczny.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz