

POSTANOWIENIE

Dnia 7 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

w sprawie ze skargi Prokuratora Generalnego,

o wznowienie postępowania,

w sprawach o sygn. akt I NSW 33/23, I NSW 49/23, I NSW 318/23,
I NSW 1236/23, I NSW 1230/23, I NSW 2250/23, I NSW 28/23, I NSW
826/23, I NSW 1453/23, I NSW 975/23, I NSW 704/23, I NSW 1108/23,
I NSW 418/23,

dotyczących protestu przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego

zarządzonego na 15 października 2023 r.,

przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 7 grudnia 2023 r.,

postanawia:

odrzucić skargi.

[SOP]

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny pismem z 28 listopada 2023 r., na podstawie art. 524 § 1 k.p.c. w zw. z art. 243 § 1 i art. 242 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.; dalej: „k.wyb.”) i art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn.

Dz. U. z 2020 r. poz. 851 z późn. zm.; dalej: u.r.o.) oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. wniósł skargę o wznowienie postępowania (dalej: „skarga” lub „skarga o wznowienie postępowania”) zakończony postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2023 r., I NSWR 33/23 wobec wystąpienia składu sądu orzekającego sprzecznego z przepisami prawa. Postanowieniem tym Sąd Najwyższy pozostawił protest bez dalszego biegu.

Prokurator Generalny stwierdził, że Sąd Najwyższy wydając powyższe postanowienie dopuścił się naruszenia art. 243 § 1 w zw. z art. 242 k.wyb. (skład sądu orzekającego), co skutkuje nieważnością postępowania. Zdaniem Prokuratora Generalnego do protestów w sprawie ważności referendum stosuje się przepisy k.wyb. (34 ust. 2 u.r.o.), które nakazują rozpatrywać je w składzie trzech sędziów w postępowaniu nieprocesowym (art. 242 § 1 k.wyb.). Zgodnie z art. 243 § 1 k.wyb. protest niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb. pozostawia się bez dalszego biegu (w tym poprzez niesformułowanie zarzutów). Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 243 k.wyb. nie zawiera szczególnej regulacji odnoszącej się składu sądu oraz trybu postępowania, co oznacza, że należy stosować zasady określone w art. 242 § 1 k.wyb. Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, które w takim składzie dokonuje oceny zasadności protestu (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 września 2023 r., I NSW 10/23; postanowienie Sądu Najwyższego z 14 listopada 2023 r., I NSW 78/23; postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2023 r., I NSW 974/23). Prokurator Generalny dodał nadto, że brak odesłania do k.p.c., przy jednoczesnej regulacji trybu i składu sądu przez art. 242 k.wyb., wskazuje, że takie same zasady należy stosować do wszystkich rozstrzygnięć, w tym z art. 243 § 1 k.wyb. Dodatkowym argumentem przemawiającym za składem trzyosobowym jest w ocenie Prokuratora Generalnego art. 77 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093 z późn. zm.; dalej „u.SN”), zgodnie z którym Sąd Najwyższy orzeka w składzie trzech sędziów, chyba że ustawa stanowi inaczej. Tym samym regulacje z art. 242 k.wyb. oraz art. 77 u.SN należy uznać za zbieżne. Jeżeli zatem nie ma wyraźnego odesłania do przepisów k.p.c. należy uznać, że każde orzeczenie w przedmiocie protestu referendalnego (wyborczego) musi zostać wydane w składzie trzyosobowym.

Biorąc pod uwagę powyższe Prokurator Generalny uznał, że wobec faktu, że postanowienie Sądu Najwyższego z 15 listopada 2023 r., I NSW 33/23 zostało wydane w składzie jednoosobowym (sprzecznym z k.wyb.) zachodzi bezwzględna przyczyna nieważności postępowania z art. 379 pkt 4 k.p.c. To z kolei powoduje, że konieczne jest wzruszenie zapadłego orzeczenia i jego wyeliminowanie z obrotu prawnego. W tej sytuacji za zasadne należy uznać skorzystanie ze skargi o wznowienie postępowania. Z tego też powodu nie można zdaniem Prokuratora Generalnego zgodzić się z tezą prezentowaną w postanowieniu Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r. sygn. I NSW 65/20 o niedopuszczalności takiej skargi. Trudno bowiem przyjąć, że orzeczenie wydane z takim naruszeniem pozostaje w obiegu prawnym i nie można go wyeliminować chociażby przez środek w postaci skargi o wznowienie postępowania. W ocenie Prokuratora Generalnego przeciwna wykładnia przepisów nie pozwalająca na skorzystanie z tego instrumentu prawnego byłaby jawnym naruszeniem zasady praworządności oraz pozostawałaby w kontrze do zasady racjonalności ustawodawcy. Skoro bowiem do postępowania w przedmiocie protestu wyborczego mają zastosowanie przepisy dotyczące postępowania nieprocesowego, a zatem również (poprzez odesłanie) przepisy dotyczące nieważności postępowania, nieracjonalnym byłby brak środka prawnego umożliwiający eliminację orzeczenia wydanego w takim postępowaniu. Ponadto, utrzymanie w obiegu prawnym orzeczenia z taką wadą prowadzi do umniejszenia, a wręcz deprecjacji środka prawnego jakim jest protest wyborczy. Prokurator Generalny stanowczo podkreślił, że protest wyborczy poprzez konstrukcję art. 101 ust. 2 Konstytucji RP jest prawem podmiotowym obywatela do kwestionowania wyniku wyborów. W takiej sytuacji również sposób procedowania powinien zwracać uwagę na rangę ustrojową omawianego środka prawnego.

Prokurator Generalny uznał w świetle powyższych twierdzeń, że skarga o wznowienie postępowania w zakresie dotkniętym nieważnością jest w pełni zasadna. Tożsamy wniosek oparty na tożsamej argumentacji Prokurator Generalny wniósł w sprawach o sygn. akt I NSW 2295/23, I NSW 2297/23, I NSW 2298/23, I NSW 2299/23, I NSW 2300/23, I NSW 2301/23, I NSW 2302/23, I NSW 2303/23, I NSW 2304/23, I NSW 2305/23, I NSW 2306/23, I NSW 2307/23.

Postanowieniem z 7 grudnia 2023 r. Sąd Najwyższy połączył z niniejszą sprawą, celem wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw o sygn. akt: I NSW 2295/23, I NSW 2297/23, I NSW 2298/23, I NSW 2299/23, I NSW 2300/23, I NSW 2301/23, I NSW 2302/23, I NSW 2303/23, I NSW 2304/23, I NSW 2305/23, I NSW 2306/23, I NSW 2307/23.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargę o wznowienie należało odrzucić jako niedopuszczalną.

1. Skarga o wznowienie postępowania podlega badaniu przez sąd najpierw co do jej dopuszczalności, a następnie co do dopuszczalności wznowienia samego postępowania, którego dotyczy. O dopuszczalności skargi decyduje charakter zaskarżonego orzeczenia. Poza wyjątkiem wynikającym z art. 399 § 2 k.p.c. skarga o wznowienie postępowania przysługuje od prawomocnych orzeczeń o charakterze merytorycznym, rozstrzygających co do istoty sprawy. W procesie są to prawomocne wyroki i prawomocne nakazy zapłaty (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 stycznia 1973 r., I CZ 152/72, OSNCP 1973, nr 7-8, poz. 143; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 listopada 1993 r., III AZP 18/93; uchwałę Sądu Najwyższego z 4 sierpnia 2006 r., III CZP 51/06), zaś w postępowaniu nieprocesowym są to postanowienia co do istoty sprawy.

Wznowienie postępowania może zatem dotyczyć – co do zasady – postępowań zakończonych prawomocnym wyrokiem sądu (wydanym w postępowaniu procesowym) lub postanowieniem co do istoty sprawy (wydanym w postępowaniu nieprocesowym). Skarga o wznowienie postępowania nie może dotyczyć orzeczeń kończących postępowanie w sprawie – w tym postanowień – które nie są wyrokami (postanowieniami co do istoty sprawy).

Podstawę wznowienia postępowania mogą przy tym stanowić wyłącznie przyczyny enumeratywnie wymienione w art. 401, art. 401¹ i art. 403 k.p.c.

2. Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm., dalej: „u.r.o”), do warunków i trybu wnoszenia protestu oraz sposobu jego rozpatrywania i trybu podejmowania uchwały w tej sprawie przez Sąd Najwyższy stosuje się odpowiednio

przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Artykuł 242 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408, dalej: „k.wyb.”) przewiduje z kolei, że Sąd Najwyższy rozpatruje protest wyborczy w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym oraz wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. Jednocześnie, w myśl art. 242 § 2 k.wyb., opinia, o której mowa w art. 242 § 1 k.wyb., powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów. Stosownie do art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia jednak bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 tej ustawy.

3. Przedstawione regulacje wskazują, że w sprawie z protestu referendalnego Sąd Najwyższy, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, może wydać dwojakiego rodzaju postanowienie. Po pierwsze, opinię wyrażoną po merytorycznym rozpatrzeniu protestu. Po drugie, postanowienie, które nie zawiera oceny merytorycznej, lecz ocenę, czy protest spełnia warunki umożliwiające jego rozpatrzenie określone w art. 241 k.wyb. Postanowienie Sądu Najwyższego wydane w przypadku pozostawienia protestu bez dalszego biegu w okolicznościach, gdy protest nie spełnia warunków umożliwiających jego rozpatrzenie określone w art. 241 k.wyb., nie odnosi się do istoty protestu, przez co ma charakter czysto formalny.

4. Fakt, że rozpatrzenie protestu referendalnego następuje w postępowaniu nieprocesowym, upoważnia do przyjęcia, że ewentualne wznowienie postępowania zakończonego postanowieniem wydanym przez Sąd Najwyższy w odniesieniu do protestu przeciwko ważności referendum może nastąpić jedynie na podstawie art. 524 k.p.c. Artykuł ten w § 1 wskazuje jednak, że uczestnik postępowania może żądać wznowienia postępowania zakończonego wyłącznie prawomocnym postanowieniem orzekającym co do istoty sprawy, przy czym nawet w takim przypadku wznowienie postępowania nie jest dopuszczalne, jeżeli postanowienie kończące postępowanie może być zmienione lub uchylone.

Wypada dodatkowo zauważyć, że art. 524 k.p.c. nie reguluje problematyki wznowienia postępowania nieprocesowego wyczerpująco, toteż w sytuacjach wykraczających poza jego unormowania należy stosować odpowiednio przepisy art. 399 do art. 416 k.p.c., zawierające regulacje dotyczące wznowienia postępowania procesowego. Należy zatem stwierdzić, że odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do wznowienia postępowania nieprocesowego będzie miał także art. 410 § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd odrzuca skargę (o wznowienie postępowania) wniesioną po upływie przepisanej terminu, niedopuszczalną lub nieopartą na ustawowej podstawie wznowienia, a postanowienie w tym przedmiocie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

5. Objęte skargą postępowania, zainicjowane protestami referendalnymi, zostały zakończone postanowieniami o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu. Postanowienia te nie są zatem postanowieniami orzekającymi co do istoty sprawy, lecz mają wyłącznie formalny charakter. Nie zawierają one bowiem rozstrzygnięcia merytorycznego. Sąd Najwyższy uznał, że sformułowane we wszystkich sprawach zarzuty miały charakter abstrakcyjny i hipotetyczny i z tej przyczyny protesty pozostawiono bez dalszego biegu.

6. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że wniesione skargi o wznowienie postępowań są niedopuszczalne. Skoro bowiem wznowienie postępowania nieprocesowego dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy postępowanie to zostało zakończone prawomocnym postanowieniem co do istoty sprawy, to *a contrario* nie jest ono dopuszczalne, gdy postępowanie zostało zakończone postanowieniem wprawdzie kończącym postępowanie w sprawie, ale nie zawierającym rozstrzygnięcia merytorycznego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 31 stycznia 2001 r., III CO 14/00 oraz z 24 maja 2007 r., V CZ 44/07). Dlatego też niedopuszczalna jest również skarga o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej takim postanowieniem. Wskazane stanowisko ma utrwalony charakter w judykaturze Sądu Najwyższego i choć zostało ono wypracowane w sprawach opartych na przepisach nieobowiązujących już ordynacji wyborczych, to jednak zachowuje nadal aktualność (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 23 października 2000 r., III SW 65/00; z 6 stycznia 2006 r., III SO 36/05; z 17 sierpnia 2006 r., III SO 16/06; z 15 lipca 2008 r., III SO 8/08). Stanowisko to pozostaje

aktualne również na gruncie obecnie obowiązujących przepisów (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSW 65/20; z 8 marca 2022 r., I NO 80/21).

Jednocześnie w judykaturze Sądu Najwyższego ugruntowane jest stanowisko, że decyzje co do protestów wyborczych mają wyłącznie charakter opinii, służących następnie Sądowi Najwyższemu w składzie całej właściwej izby za podstawę uchwały w przedmiocie ważności wyborów lub referendum. Oznacza to tym samym, że jedynie w tym trybie opinie te podlegają procesowej kontroli. Wznowienie postępowania w przedmiocie protestu pozostaje więc w sprzeczności z funkcją postępowania w przedmiocie ważności wyborów lub referendum (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2014 r., III SO 9/14).

7. W konsekwencji, mając na względzie fakt, że skargi (wnioski) uczestnika Prokuratora Generalnego dotyczyły postanowień, które – z przyczyn wcześniej wskazanych – nie były postanowieniami co do istoty sprawy, należy stwierdzić, że podlegały one odrzuceniu na podstawie art. 410 § 1 w zw. z art. 524 § 1 k.p.c.

8. Niezależnie od powyższego, odnosząc się do zarzutu skarg opartego na treści art. 379 pkt 4 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. i dotyczącego nieważności postępowań objętych wnioskami, należy wskazać, że ich istota sprowadza się generalnie do oceny, czy Sąd Najwyższy w powołanych sprawach zainicjowanych protestami referendalnymi uprawniony był wydać w składzie jednoosobowym postanowienia o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu.

9. Artykuł 379 pkt 4 k.p.c. przewiduje, że jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa zachodzi nieważność postępowania. Nie ulega zatem wątpliwości, że konsekwencje procesowe wydania orzeczenia w nieprawidłowym (sprzecznym z przepisami prawa) składzie sądu są dotkliwe.

W judykaturze Sądu Najwyższego utrwalone jest przy tym stanowisko, że o nieprawidłowym (sprzecznym z przepisami prawa) składzie sądu w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. można mówić w każdym przypadku, gdy postępowanie toczyło się przed sądem orzekającym w składzie innym niż przewidziany dla konkretnego rodzaju sprawy, a więc także wtedy, gdy sprawę rozpoznawaną w składzie kolegialnym rozpoznał sąd w składzie jednoosobowym (por. wyrok Sądu Najwyższego z 29 marca 2013 r., II PK 273/12; zob. też orzeczenie Sądu

Najwyższego z 18 grudnia 1968 r., III CZP 119/68; M. Manowska [w:] A. Adamczuk, P. Prus, M. Radwan, M. Sieńko, E. Stefańska, M. Manowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-477(16)*, LEX/el. 2022, uwagi do art. 379).

10. U.r.o. samodzielnie nie reguluje zagadnienia, w jakim składzie Sądu Najwyższego powinny zapadać rozstrzygnięcia w sprawach zainicjowanych protestami referendalnymi, odsyłając w tym zakresie – na mocy powołanego już art. 34 ust. 2 u.r.o. – do odpowiedniego stosowania przepisów zawartych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

11. Mając na uwadze treść regulacji kodeksowych dotyczących ważności wyborów do Sejmu, nie ulega wątpliwości, że protest przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego – stosownie do treści art. 242 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o. – Sąd Najwyższy powinien rozpatrzyć w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydać, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu. W sytuacjach zaś objętych hipotezą normy art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy, na mocy art. 34 ust. 2 u.r.o., powinien pozostawić protest referendalny bez dalszego biegu.

12. Jak już wyżej zaakcentowano, powołane regulacje art. 242 § 1 i art. 243 § 1 k.wyb. wyraźnie wskazują, że Sąd Najwyższy w sprawie zainicjowanej protestem, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, może wydać dwojakiego rodzaju postanowienia, tj. takie, które stanowi opinię wyrażoną po merytorycznym rozpatrzeniu protestu (postanowienie o charakterze merytorycznym – co do istoty sprawy), oraz takie, które nie zawiera oceny merytorycznej protestu, lecz jedynie ocenę, czy protest ten spełnia warunki umożliwiające nadanie mu biegu (postanowienie o charakterze czysto formalnym; por. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2012 r., III SO 11/11).

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 242 § 1 k.wyb. sformułowaniem „rozpatruje protest” wymusza przy tym ocenę, czy formułę tę należy odnosić wyłącznie do wydania przez Sąd Najwyższego rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym w przedmiocie protestu, czy też również (dodatkowo) do wydania

przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcia o charakterze formalnym, w tym do rozstrzygnięcia o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu w rozumieniu art. 243 § 1 k.wyb.

13. Według definicji zawartej w Słowniku języka polskiego PWN, „rozpatrzenie sprawy przez sąd” oznacza to samo co „rozpoznanie”. Czasownik „rozpoznawać” posiada zaś wiele znaczeń. Nie jest on, mimo swego rozpowszechnienia, jednolicie stosowany i tłumaczony w języku prawnym i prawniczym. Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że słowo to nie ma w przepisach prawa procesowego i ustrojowego w pełni utrwalonej treści. Spotkać się przy tym można z szerokim i wąskim rozumieniem formuły „rozpoznawać”.

Węższy sposób rozumienia słowa „rozpoznanie” został zaaprobowany m.in. w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/01, w której motywach uznano, że zwrot „rozpoznanie kasacji” nie dotyczy czynności Sądu Najwyższego dokonywanych w ramach tzw. „przedsądu”, poprzedzających rozpoznanie kasacji, jak również czynności kończących się odrzuceniem kasacji, jako niedopuszczalnej albo zawieszeniem lub umorzeniem postępowania kasacyjnego. Za takim odczytaniem słowa „rozpoznanie” na tle przepisów o postępowaniu kasacyjnym przemawiał kontekst językowy – w szczególności wnioski wynikające z równoległego posłużenia się w art. 393 (obecnie art. 398⁹) k.p.c. wyrażeniem „odmowa przyjęcia do rozpoznania”, które, co oczywiste, nie może obejmować rozpoznania skargi kasacyjnej – a także specyfika skargi kasacyjnej, jak również ważne argumenty funkcjonalne, związane z wykładnią normy intertemporalnej, stanowiącej zasadniczy przedmiot oceny składu powiększonego Sądu Najwyższego.

Z kolei w wyroku z 23 września 1998 r., II CKN 897/97, przeciwstawiając „rozpoznanie” (sprawy) i „rozpoznanie istoty sprawy”, Sąd Najwyższy stwierdził, że przez słowo „rozpoznanie”, występujące w licznych przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (np. art. 2 § 1 i 3, art. 16, art. 18, art. 44, art. § 2, art. 124 § 1, art. 148 § 1 i 2, art. 153 § 1, itd.), należy rozumieć rozważenie i ocenę poddanych przez strony pod osąd żądań i twierdzeń, a w konsekwencji załatwienie sprawy w

sposób merytoryczny lub formalny, w zależności od okoliczności i procesowych uwarunkowań konkretnej sprawy.

Wreszcie, w judykaturze Sądu Najwyższego można również spotkać się z poglądami akcentującymi szeroką wykładnię słowa „rozpoznania”. Przykładowo w uchwale z 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20, Sąd Najwyższy stwierdził, że „rozpoznanie zażalenia” nie ogranicza się do merytorycznego aspektu sprawy. Przyczyny odrzucenia zażalenia (art. 373 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.) nie ograniczają się bowiem do zagadnień o *stricte* formalnym charakterze, mogących uchodzić za relatywnie nieskomplikowane i niestwarzające jurystycznych trudności, takich jak prawidłowość jego opłacenia, dochowanie wymagań formalnych, czy terminowość. To, czy zażalenie jest dopuszczalne w świetle przepisów ustawy, ocena legitymacji do jego wniesienia lub przesłanki *gravaminis* po stronie skarżącego może niejednokrotnie implikować wątpliwości o istotnej wadze teoretycznej i praktycznej, których weryfikacja przez kolegiálny skład sądu jest pożądana z punktu widzenia właściwej ochrony praw stron i uczestników postępowania. Według Sądu Najwyższego, „rozpoznanie” zażalenia musi być zatem w tym kontekście postrzegane szeroko.

14. Uwzględniając dotychczasowe rozważania, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie za miarodajny uznaje podgląd, że prawidłowe odczytanie sensu normatywnego użytej w art. 242 § 1 k.wyb. formuły „rozpatruje protest”, oznacza, że odnosi się ona w danej sprawie zarówno do oceny merytorycznej protestu, jak i oceny dopuszczalności nadania mu biegu. Oznacza to tym samym, że zakończenie indywidualnej sprawy z protestu – tak w sposób merytoryczny, jak i w sposób formalny – powinno nastąpić przez Sąd Najwyższy w drodze postanowienia wydanego w składzie kolegialnym (w składzie 3 sędziów).

Za taką wykładnią art. 242 § 1 k.wyb. przemawiają argumenty o charakterze celowościowym. Wymaga bowiem podkreślenia, że kolegiarność składu orzekającego zapewnia wyższy standard orzecznictwa, pozwala na kształtowanie się decyzji w drodze dyskursu i ścierania stanowisk, umacnia bezstronność, niezależność i niezawisłość orzekania oraz zwiększa legitymację rozstrzygnięcia sądu w odbiorze społecznym, a tym samym jest pożądana z punktu widzenia

właściwej ochrony praw stron i uczestników postępowania (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 77/22). Nie ulega zarazem wątpliwości, że ochrona powyższych gwarancji nabiera niezwykle istotnego znaczenia w sprawach wyborczych i referendalnych, zwłaszcza z racji ich szczególnego charakteru, polegającego na kontroli prawidłowości i uczciwości przeprowadzonych wyborów i referendum (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., I NSW 4551/20).

Za powyższą wykładnią art. 242 § 1 k.wyb. i uznaniem, że Sąd Najwyższy ocenia zarówno zasadność, jak i dopuszczalność protestu w składzie 3 sędziów, przemawia również wieloletnia i do chwili wydania objętego skargą orzeczenia w istocie jednolita praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego w sprawach z protestów wyborczych i referendalnych. Praktyka taka utrwaliła się zresztą nie tylko na gruncie obowiązującego obecnie Kodeksu wyborczego, lecz także na gruncie nieobowiązujących już ordynacji wyborczych, tj. ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2007 Nr 190, poz. 1360 ze zm.; dalej: „Ordynacja wyborcza z 2001 r.”) oraz ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1993 Nr 45, poz. 205 ze zm.; dalej: „Ordynacja wyborcza z 1993 r.”), które odpowiednio w art. 80 ust. 1 Ordynacji wyborczej z 2001 r. i art. 126 ust. 1 Ordynacji wyborczej z 1993 r. przewidywały *de facto* tożsame zasady rozpatrywania protestów, jak w Kodeksie wyborczym, posługując się zresztą identyczną formułą „rozpatruje protest” (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 20 września 2011 r. III SW 12/11; z 25 października 2005 r., III SW 20/05; z 25 października 2005 r., III SW 46/05).

Należy zarazem mieć na uwadze, że z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (Druk sejmowy nr 1568 VI kadencji Sejmu) nie można wywieść wniosku o zamiarze odstąpienia przez ustawodawcę od zasady oceny protestu w sposób formalny i merytoryczny w składzie 3 sędziów Sądu Najwyższego.

15. W konsekwencji należy przyznać rację skarżącemu, że wydanie w sprawach objętych wnioskiem postanowienia o pozostawieniu protestu

referendalnego bez dalszego biegu przez Sąd Najwyższy w składzie jednoosobowym – a zatem wbrew treści art. 242 § 1 k.wyb. w zw. z art. 34 ust. 2 u.r.o. – powoduje, że postępowania te dotknięte są nieważnością w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

16. Brak jest jednak możliwości wzruszenia tych orzeczeń w drodze skargi o wznowienie postępowania. Jak już bowiem wyżej wyjaśniono, w tej kategorii spraw (tj. w sprawach z protestów referendalnych) nie przysługuje tego rodzaju środek prawny.

17. Samo wydanie w sprawach objętych wnioskami postanowień o pozostawieniu protestu bez dalszego biegu przez Sąd Najwyższy w warunkach nieważności postępowania, określonej w art. 379 pkt 4 k.p.c., nie oznacza przy tym *per se*, że takie orzeczenia są pozbawione mocy jurysdykcyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 listopada 2015 r., II CZ 79/15). Podkreślenia bowiem wymaga, że orzeczenia dotknięte nieważnością w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego wywołują skutki prawne, a tylko wtedy mogą być tych skutków pozbawione, gdy zostaną uchylone przez sąd w odpowiedniej procedurze – przez zaskarżenie ich środkami zaskarżenia (por. W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1966, s. 85 i n.; zob. też T. Ereciński [w:] J. Gudowski, K. Weitz, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. V, Warszawa 2016, art. 379). Prawomocne orzeczenie sądu wydane w warunkach nieważności postępowania wywołuje zatem takie same skutki prawne, jak wszystkie inne prawomocne orzeczenia, w szczególności wiąże ono strony (uczestników) i sąd, który je wydał, a także inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby, chyba że zostanie uchylone po przeprowadzeniu stosownego postępowania, które doprowadzi do jego podważenia (A. Partyk [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, red. O. M. Piaskowska, LEX/el. 2023, uwagi do art. 379).

18. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że postanowienia Sądu Najwyższego wydane w sprawach indywidualnych zainicjowanych protestami

referendalnymi – tak o charakterze formalnym, jak i merytorycznym – nie kończą postępowania w sprawach tych protestów, gdyż ostateczne stanowisko w tym przedmiocie i tak podejmuje Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w drodze uchwały podjętej w sprawie ważności referendum (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2012 r., III SO 11/11).

19. Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

(r.g.)

[ał]