

POSTANOWIENIE

Dnia 25 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Wojciechowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Adam Redzik

w sprawie z protestu wyborczego M.P.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratora Generalnego

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
25 czerwca 2025 r.,

wyraża opinię, że protest jest niezasadny.

Adam Redzik Paweł Wojciechowski Aleksander Stępkowski

[SOP]

UZASADNIENIE

M. P. (dalej także: Wnosząca protest), 16 czerwca 2025 r. wniosła na podstawie art. 82 § 1 i § 2 k.wyb. protest dotyczący – jak wskazała: „naruszenia przepisów o prowadzeniu kampanii wyborczej oraz ciszy wyborczej”. Wniosła o stwierdzenia „naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie zakazu prowadzenia agitacji wyborczej w okresie ciszy wyborczej” oraz o „uwzględnienie protestu w toku badania ważności II tury wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 1 czerwca 2025 r.”

W uzasadnieniu wyjaśniła, iż „na ogrodzeniu budynku Ochotniczej Straży Pożarnej i Biblioteki w K. (gmina D.), który został wyznaczony jako lokal Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...], zauważyłam baner wyborczy jednego z kandydatów-X.Y. Baner był umieszczony w sposób widoczny dla osób przybywających do lokalu wyborczego.” Jak wskazała po jej interwencji w u przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej baner został usunięty. Wskazała, że w jej opinii doszło do „istotnego naruszenia ciszy wyborczej, która zgodnie z art. 107 § 1 i 2 oraz art. 498 Kodeksu wyborczego zabrania prowadzenia agitacji w dniu głosowania. Zakaz ten dotyczy również eksponowania materiałów wyborczych w pobliżu lokalu komisji, zwłaszcza że taka obecność mogła mieć wpływ na wolę wyborców i naruszać zasadę równości kandydatów.”

Prokurator Generalny w stanowisku z 23 czerwca 2025 r. wskazał, że protest M. P. nie spełnia warunków określonych w przepisach art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, a to nie odpowiada ustawowemu pojęciu zarzutów protestu wyborczego. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że Wnosząca protest wskazała w swym piśmie, że w dniu 1 czerwca 2025 r. zauważyła baner wyborczy jednego z kandydatów – X. Y., który umieszczony był w sposób widoczny dla osób przybywających do lokalu wyborczego, umiejscowionego w budynku Ochotniczej Straży Pożarnej i Biblioteki w K. (gmina D.). Na tej podstawie Protestująca wskazała, że doszło do naruszenia ciszy wyborczej, dodając że *z racji miejsca ekspozycji - bezpośrednio przy lokalu wyborczym — oraz czasu (dzień głosowania), sytuacja ta mogła wpłynąć na wynik głosowania*, przynajmniej w skali lokalnej. Protest został zatem skonkretyzowany, ale mimo tego nie spełnia on wymogów protestu wyborczego. Opiera się on bowiem na założeniu (domniemaniu), że wskazany w nim baner wyborczy *mógł mieć wpływ na wynik głosowania*, mimo braku jakichkolwiek podstaw do sformułowania takiego wniosku.

Co istotne – jak wskazał Prokurator Generalny – sama Wnosząca protest nie wskazała w swym piśmie, że umiejscowienie wskazanego baneru wpłynęło na jej decyzje wyborczą.

Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że z protestu nie wynika, że baner został umieszczony we wskazanym miejscu w dniu 1 czerwca 2025 r. (a więc w okresie ciszy wyborczej), lecz że w tym dniu

Wnosząca protest stwierdziła jego obecność w tym miejscu. Nie wykazała ona zatem naruszenia ciszy wyborczej, lecz odnotowała fakt, iż w dniu ponownego głosowania w wyborach Prezydenta RP baner wyborczy znajdował się w określonym miejscu. W ocenie Prokuratora Generalnego w oparciu o informacje przekazane przez Wnoszącą protest nie jest możliwe ustalenie naruszenia art. 107 Kodeksu wyborczego, w szczególności wykazanie, że okresie ciszy wyborczej prowadzona była agitacja wyborcza - we wskazanym przez nią lokalu wyborczym lub w budynku, w którym lokal ten się znajduje. Prokurator Generalny podkreślił, że sama Wnosząca protest nie była świadkiem takiej agitacji, a obecność baneru wyborczego w miejscu przez nią wskazanym nie jest tożsama z agitacją wyborczą. Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej rozumieć zaś należy jako zakaz emisji wszelkich audycji radiowych i telewizyjnych o charakterze agitacyjnym, a także podejmowania działań agitacyjnych w formie wywieszania nowych plakatów, roznoszenia ulotek, wydawania nowych publikacji prasowych o charakterze agitacyjnym, umieszczania w Internecie treści o charakterze agitacji wyborczej. Zakaz ten nie obejmuje natomiast plakatów wywieszonych wcześniej, a także informacji agitacyjnych (sondażowych) opublikowanych w prasie lub zamieszczonych na stronach internetowych przed dniem objętym zakazem agitacji wyborczej. Wywieszone wcześniej plakaty, a także treści zamieszczone w Internecie nie muszą być usuwane w dniu objętym zakazem prowadzenia agitacji wyborczej (F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, red. W. Czaplicki, Warszawa 2018, teza 6 do art. 107). Zdaniem Prokuratora Generalnego Wnosząca protest nie wykazała, że baner umieszczony został w okresie ciszy wyborczej (w tym w dniu głosowania), a zatem nie jest możliwe przyjęcie że naruszono ciszę wyborczą. Co istotne, wskazać należy, że agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona (art. 107 § 2 Kodeksu wyborczego). W związku z tym Prokurator Generalny wskazał, że skoro zakaz, o którym mowa w art. 107 § 2 Kodeksu wyborczego obejmuje wyłącznie lokal wyborczy i budynek, w którym lokal ten znajduje się, to przywołany przepis nie znajduje zastosowania do terenu wokół tego budynku. Jak już wskazano, protestująca nie wykazała, że w lokalu wyborczym lub w budynku, w którym lokal ten się znajduje, miało dojść do agitacji

wyborczej zaznaczając, że przedmiotowy baner umieszczony został na ogrodzeniu budynku, które to miejsce w świetle powyższego nie mieści się w dyspozycji tego przepisu, a zatem jego umiejscowienie nie było niezgodne z prawem.

Reasumując, Prokurator Generalny zajął stanowisko, w którym uznał, że podniesione okoliczności uzasadniają pogląd o pozostawieniu protestu wyborczego bez dalszego biegu, jako niespełniającego wymogów ustawowych.

Państwowa Komisja Wyborcza w stanowisku z 23 czerwca 2025 r. stwierdziła, że Wnosząca protest nie przedstawiła zarzutów dotyczących przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, ani naruszenia przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Według opinii Państwowej Komisji Wyborczej w proteście nie sformułowano zarzutów, które nawiązywałyby do określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego.

Mając na uwadze powyższe Państwowa Komisja Wyborcza wyraża opinię, że protest nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego i powinien pozostać bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RP wyborczy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie. Zasady te zostały zawarte w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej także: k.wyb.) oraz w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP w przepisach szczególnych art. 321-323 k.wyb.

Materialnoprawne podstawy protestu wyborczego określone są w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb. zgodnie z którym 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 karnego, 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.

Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Zestawienie tego przepisu o charakterze procesowym, z materialnoprawnymi podstawami protestu wyborczego nie pozostawia wątpliwości, że w proteście wyborczym można podnieść tylko takie zarzuty, które przewiduje Kodeks wyborczy.

Odnosząc powyższe do rozpatrywanego protestu wyborczego, należy wskazać, że Wnosząca protest sformułowała zarzut naruszenia art. 107 § 1 i 2 k.wyb. oraz art. 498 k.wyb., a także przedstawiła dowód w postaci fotografii plakatu wyborczego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że naruszenie art. 107 § 1 i 2 k.wyb. (naruszenie zakazu prowadzenia agitacji wyborczej w trakcie ciszy wyborczej) nie jest przestępstwem określonym w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, a jedynie, zgodnie z art. 498 k.wyb. w związku z art. 516 k.wyb., wykroczeniem zagrożonym karą grzywny, a zatem zarzuty wskazane w proteście nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym protestu wyborczego określonym w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb., w którym mowa jest o „przestępstwie przeciwko wyborom”, określonym w rozdziale XXXI Kodeksu karnego.

W drugiej kolejności należy zaznaczyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż przepis art. 107 § 1 k.wyb. nie jest przepisem dotyczącym głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów w rozumieniu art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15; z 22 listopada 2019 r., I NSW 264/19). Jak zwracał uwagę Sąd Najwyższy, „nawet przy szerokim rozumieniu pojęcia „przepisów dotyczących głosowania”, którą zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale dnia 18 października 2012 r., III SW 4/12 (OSNP 2013 nr 5-6, poz. 70), nie można uznać, że mieszczą się w nim przepisy regulujące przebieg kampanii wyborczej. Z treści art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego wynika, że chodzi w nim o naruszenia przepisów, których dopuścił się właściwy organ wyborczy (Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowa komisja wyborcza,

obwodowa komisja wyborcza). Tylko zatem przepisy regulujące formalne procedury, mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi, da się zakwalifikować „jako przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów”. Stąd też przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty przeciwko prowadzonej kampanii wyborczej” (zob. postanowienie z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15). Jednocześnie jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznawano za dopuszczalne protesty dotyczące prowadzenia agitacji wyborczej w lokalu wyborczym (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 12 listopada 2001 r., III SW 84/01; z 31 lipca 2020 r., I NSW 4032/20).

O ile zatem przepisy dotyczące prowadzenia kampanii poza lokalem wyborczym (art. 107 § 1 k.wyb.) nie wchodzą w zakres przedmiotowy protestu określony w art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb., o tyle zarzut naruszenie ciszy wyborczej w lokalu wyborczym lub w budynku w którym znajduje się lokal (art. 107 § 2 k.wyb.) wchodzi w ten zakres przedmiotowy protestu wyborczego,

Przechodząc zatem do zarzutu podniesionego przez Wnoszącą protest w tym zakresie należy zauważyć, że zgodnie z art. 107 § 1 i 2 k.wyb., w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione (§ 1). Agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona (§ 2). Natomiast zgodnie z art. 498 k.wyb. kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania prowadzi agitację wyborczą – podlega karze grzywny.

Zgodnie z ustawową definicją, agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego (art. 105 § 1 k.wyb.). W świetle tej definicji plakaty wyborcze są formą agitacji wyborczej, co znajduje dodatkowo potwierdzenie chociażby w treści art. 110 k.wyb., który reguluje zasady umieszczania plakatów wyborczych m.in. „na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach

ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach” (§ 1 - § 3) oraz zasady usuwania tych plakatów (§ 5 - § 7), w tym w szczególności w art. 110 § 6 k.wyb. wprost mowa jest o plakatach i hasłach wyborczych oraz urządzeniach ogłoszeniowych ustawionych „w celu prowadzenia agitacji wyborczej”.

Ustawodawca wprost dopuścił możliwość umieszczanie na różnych obiektach plakatów wyborczych, co więcej plakaty te mogą pozostawać na obiektach na których zostały umieszczone przez okres 30 dni od dnia zakończenia wyborów (art. 110 § 1 i § 2 k.wyb.), co siłą rzeczy oznacza, iż plakaty te pozostają w miejscach ich umieszczenia także w dniu głosowania, pomimo tego, że są one widoczne dla osób, w tym dla wyborców zmierzających do lokalu wyborczego. Jednocześnie jednak w art. 107 § 2 k.wyb. wprowadzony został bezwzględny zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, co stanowi *lex specialis* w stosunku do normy, wynikającej z art. 110 § 6 k.wyb., a zatem gdyby plakat wyborczy był umieszczony w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, powinien być on zdjęty przed dniem głosowania, a nie w ciągu 30 dni po dniu wyborów.

Jak też zwraca się uwagę w orzecznictwie i literaturze, zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w dniu głosowania obejmuje zakaz emisji wszelkich audycji radiowych i telewizyjnych o charakterze agitacyjnym, a także podejmowania działań agitacyjnych w formie wywieszania nowych plakatów, roznoszenia ulotek, wydawania nowych publikacji prasowych o charakterze agitacyjnym, umieszczania w Internecie treści o charakterze agitacji wyborczej itp. Zakaz ten nie obejmuje natomiast plakatów wywieszonych wcześniej. Wywieszone wcześniej plakaty nie muszą być usuwane w dniu objętym zakazem prowadzenia agitacji wyborczej (zob. F. Rymarz, J. Zbieranek [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, art. 107. Nb. 6, zob. też postanowienie z 28 lipca 2020 r. I NSW 117/20).

Należy podkreślić, że w art. 107 § 2 k.wyb. mowa jest o zakazie prowadzenia agitacji wyborczej w „lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje”. Natomiast w art. 110 § 1 k.wyb. określającym

zasady umieszczania plakatów pośród obiektów na jakich mogą być wywieszane plakaty i hasła wyborcze wymienia się m.in. „ściany budynków” oraz „ogrodzenia”, z których plakaty należy usunąć stosownie do art. 110 § 6 k.wyb. w terminie 30 dni po dniu wyborów, chyba że znajduje zastosowanie wyjątek z art. 110 § 6a k.wyb. (kiedy nie ma obowiązku usunięcia plakatu). Łączna analiza wyżej przywołanych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że naruszeniem zakazu agitacji wyborczej jest pozostawienie w dniu głosowania plakatu wyborczego w samym lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, natomiast nie stanowi naruszenia tego zakazu pozostawienie plakatów na innych obiektach, w tym na przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, pomimo tego że plakaty te są widoczne dla osób przybywających do lokalu wyborczego.

W realiach niniejszej sprawy Wnosząca protest wskazała, iż plakat znajdował się na ogrodzeniu budynku w którym znajdował się lokal wyborczy, co potwierdza załączona do protestu fotografia, a zatem do naruszenia art. 107 § 2 k.wyb. nie doszło.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, stosownie do treści art. 323 § 2 k.wyb. należało wyrazić opinię jak w sentencji.

Adam Redzik Paweł Wojciechowski Aleksander Stępkowski

[SOP]

[a.ł.]