

POSTANOWIENIE

Dnia 27 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Przesławski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Elżbieta Karska

w sprawie z protestu O. M. i S. K.

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji

Wyborczej

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w

dniu 27 czerwca 2025 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

Tomasz Demendecki

Tomasz Przesławski

Elżbieta Karska

MR

UZASADNIENIE

O. M. (dalej: „wnoszący protest”) pismem nadanym w dniu 6 czerwca 2025 r. (data stempla pocztowego) wniósł protest przeciwko ważności wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. Wnoszący protest wniósł o „stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wnoszący protest zarzucił obrazę następujących przepisów:

1. „art. 248 k.k.2, art. 231 k.k. w zw. z art. 154 § 5a k.wyb., polegającą na rażącym niedbalstwie członków obwodowych komisji wyborczych lub świadomej, celowej zamianie przy wprowadzaniu wyników do protokołów z głosowania,
2. art. 10 § 1 pkt. 1 k.wyb. w zw. z artykułami 32 i 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającą na uniemożliwieniu głosowania obywatelom, którzy nie zostali ujęci w spisach wyborców na obszarze żadnego obwodu wyborczego z powodu niezameldowania się na pobyt stały,
3. art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 107 k.wyb., art. 231 k.k. w zw. z art. 154 § 5a k.wyb., polegającą na złamaniu ciszy wyborczej i agitowaniu członków obwodowych komisji wyborczych poprzez serwisy społecznościowe, aby przekraczali swoje uprawnienia i odmawiali wydania kart do głosowania na podstawie informacji wyświetlanych przez nieoficjalny serwis dot. zaświadczeń o prawie do głosowania”.

Zarzucił także jako zarzut oznaczony literą 1 d. „sfinansowanie, w sposób nieprzewidziany ustawą, kampanii wyborczej, polegające na zorganizowaniu przez Urząd Marszałkowski Województwa [...] konkursu „Aktywna [...] Wieś 2.0”.

Do protestu dołączono dowody w postaci zaświadczenia potwierdzającego wzięcie udziału w głosowaniu, protokołów z obu głosowań z wymienionych w proteście obwodowych komisji wyborczych, a także wydruku wiadomości e-mail ws. zgłoszenia domeny „testnr.org” do zespołu CSIRT NASK – CERT Polska.

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: „PKW”) pismem z 12 czerwca 2025 r. wyraziła opinię, że jedynie zarzut, dotyczący zamiany liczby uzyskanych przez kandydatów głosów przy wprowadzaniu wyników do protokołów głosowania w obwodzie (pkt 2 lit. a), może stanowić przesłankę do wniesienia protestu wyborczego. Pozostałe trzy zarzuty (pkt 2 lit. b-d) nie dotyczą wymienionych wyżej ustawowych kryteriów do jego wniesienia. PKW wyraziła opinię, że w proteście nie spełniono ustawowego wymogu, polegającego na konieczności wskazania, że zarzucane naruszenia prawa miały wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów. Poza tym wnoszący protest nie przedstawił żadnych dowodów, na których opiera swoje zarzuty w odniesieniu do żadnego ze wskazanych zarzutów. Dlatego też protest zdaniem PKW powinien

zostać pozostawiony bez dalszego biegu. Wskazać należy, że PKW zaznaczyła, iż „Ewentualnie, o ile potwierdzą się zarzuty dotyczące niewłaściwego przypisania głosów kandydatom w ponownym głosowaniu we wskazanych w proteście obwodach głosowania lub w części z nich, protest w tym zakresie należy uznać za zasadny, lecz bez wpływu na wynik wyborów oraz pozostawić protest bez dalszego biegu w pozostałym zakresie”.

Prokurator Generalny pismem z 12 czerwca 2025 r. wniósł o „pozostawienie protestu bez dalszego biegu w zakresie zarzutów ujętych w nim w punktach 1b, 1 c, 1d. Natomiast w zakresie zarzutu ujętego w punkcie 1a o dopuszczenie dowodu z przeprowadzenia przez Sąd Najwyższy lub właściwe sądy rejonowe w ramach odezwy o udzielenie pomocy sądowej, oględzin kart wyborczych dotyczących głosów oddanych w trakcie II tury wyborów w Obwodowych Komisjach Wyborczych: nr [...] w gminie B., nr [...] w gminie M., nr [...] w gminie S., nr [...] w mieście G., nr [...] w mieście K., nr [...] w mieście O., nr [...] w gminie S., numer [...] w mieście T., nr [...] w- gminie L. w celu ustalenia: faktycznej ilości głosów oddanych na poszczególnych kandydatów oraz poprawności wprowadzenia tych danych do końcowych protokołów wyników głosowania w tych obwodowych komisjach wyborczych, a także określenia skali ewentualnych nieprawidłowości we wskazanych obwodowych komisjach wyborczych oraz ich potencjalnego wpływu na końcowe wyniki głosowania”.

Zarządzeniem z 20 czerwca 2025 r., z uwagi na wiedzę znaną Sądowi z urzędu, w zakresie zbieżności zarzutów przez wnoszącego protest dotyczących nieprawidłowości wprowadzania danych do protokołów z głosowania w 7 z 9 wymienionych w proteście obwodowych komisjach wyborczych, tj. w obwodowej komisji wyborczej:

- 1) nr [...] w M.,
- 2) nr [...] w S.,
- 3) nr [...] w K.,
- 4) nr [...] w O.,
- 5) nr [...] w S.,
- 6) nr [...] w T.,
- 7) nr [...] w G.,

ze sprawozdaniem Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., w którym na s. 32-33 odniesiono się, w oparciu o wyjaśnienia członków obwodowych komisji wyborczych oraz pełnomocników określonych komisji wyborczych, do zamienienia wyników wyborów między kandydatami, biorąc także pod uwagę stanowisko przedstawione przez uczestników postępowania, tj. Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej do akt sprawy dołączono odpis sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., dołączonego do akt sprawy I NSW 9779/25.

Zarządzeniem z 20 czerwca 2025 r. z uwagi na ujawnienie zbieżności pomiędzy wnioskami dowodowymi wnoszącego protest w zakresie wprowadzania danych do protokołów obwodowych komisji wyborczych (w 7 z 9 wymienionych w proteście), a sprawozdaniem Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., biorąc także pod uwagę stanowisko przedstawione przez uczestników postępowania, tj. Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, mając na uwadze wiedzę znaną Sądowi z urzędu w zakresie wydanego przez Sąd Najwyższy postanowienia w zakresie przeprowadzenia oględzin kart do głosowania do akt sprawy dołączyć uzyskane w postępowaniu I NSW 91/25 dowody z oględzin kart do głosowania w:

- 1) Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w K.,
- 2) Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w O.,
- 3) Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w S.,
- 4) Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w G.,
- 5) Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w T..

Sąd Najwyższy na posiedzeniu 24 czerwca 2025 r. przeprowadził dowód z oględzin kart do głosowania z Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w S. oraz Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w M. w celu ustalenia liczby ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ponownym głosowaniu na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które odbyło się 1 czerwca 2025 r.

Postanowieniem z 26 czerwca 2025 r. Sąd Najwyższy połączył sprawę o sygn. I NSW 10382/25 ze sprawą o sygn. I NSW 72/25 w celu łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn. I NSW 72/25.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy pozostawiono bez dalszego biegu, co było konsekwencją jego abstrakcyjnego charakteru.

Zgodnie z art. 321 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 365; dalej: „k.wyb.”) protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego.

Stosownie do brzmienia art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że postępowanie w sprawie protestu wyborczego ma na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (postanowienie Sądu Najwyższego z 7 listopada 2023 r., I NSW 86/23). Protest wyborczy jest zatem środkiem procesowym o indywidualno-konkretnym charakterze (zob. postanowienia SN: 31 lipca 2020 r., I NSW 5512/20; z 31 lipca 2020 r., I NSW 3061/20).

Konstrukcyjnym elementem protestu wyborczego jest takie sformułowanie zarzutów popełnienia konkretnych przestępstw lub naruszeń Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, które poparte są dowodami i wykazują naruszenie własnego, konkretnego,

rzeczywistego i aktualnego interesu protestującego. Protest wyborczy powinien wskazywać zatem na naruszenia prawa odnoszące się do wnoszącego protest.

Dlatego też, w orzecznictwie Sądu Najwyższego słusznie wskazuje się, że przedmiotem protestu nie mogą być zarzuty abstrakcyjne, hipotetyczne, dotyczące innych osób, bliżej nieokreślone, niezwiązane ściśle z sytuacją prawną protestującego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 7 listopada 2023 r., I NSW 86/23; z 14 listopada 2023 r., I NSWR 46/23; z 30 października 2019 r., I NSW 117/19; z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Protest przeciwko ważności wyborów wnoszony przez wyborcę ma służyć ochronie indywidualnych uprawnień wyborcy, stąd jego zarzuty muszą być konkretne, odnoszące się do ściśle określonej sytuacji dotyczącej danego wyborcy, a nie abstrakcyjne – dotyczące ważności wyborów w ogólności (postanowienia Sądu Najwyższego: z 30 lipca 2020 r., I NSW 324/20; z 28 lipca 2020 r., I NSW 3285/20).

W świetle art. 322 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniający warunków formalnych.

Sąd Najwyższy uchwałą z 25 października 2023 r., I NZP 8/23, której nadano moc zasady prawnej, jednoznacznie stwierdził, że „w postępowaniach zainicjowanych protestami przeciwko ważności wyborów: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277, ze zm.), a także w postępowaniu zainicjowanym protestem przeciwko ważności referendum, o którym mowa w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 851, ze zm.), nie mają zastosowania przepisy art. 130 § 1-2 oraz art. 130^{1a} § 1-3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1550, ze zm.)”. W sprawach dotyczących protestów wyborczych nie wzywa się zatem skarżących do uzupełnienia braku formalnego pisma.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy, wskazać należy, że wnoszący protesty nie wskazali żadnych zarzutów dotyczących naruszenia ich własnego, konkretnego, rzeczywistego i aktualnego interesu. Wnoszący protest nie

wskazał, że ewentualne naruszenie dotyczyło oddanego przez niego głosu, nie określono także wpływu jaki artykułowane naruszenie może mieć na wynik wyborów. Protest ma zatem abstrakcyjny charakter, bowiem dotyczy ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego, które nie mają żadnego związku z wnoszącym protest. Wskazać należy, że z protestu i dołączonego zaświadczenia potwierdzającego udział w wyborach wnoszącego protest wynika, że swoje prawo wyborcze zrealizował w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w L.. W proteście S. K. nie wskazano obwodu, w którym zrealizowała ona swoje prawo wyborcze. Z podanego jednak w proteście adresu wynika, że właściwą dla wnoszącej protest Obwodową Komisją Wyborczą była komisja wyborcza nr [...].

W proteście wnoszący opisują sytuacje związane z przebiegiem głosowania oraz z ustalaniem wyników wyborów w innych obwodowych komisjach wyborczych.

Na marginesie wskazać należy, że Sąd Najwyższy przeprowadził postępowanie dowodowe w tym zakresie, z uwagi na fakt, iż artykułowane nieprawidłowości pokrywały się z tymi wskazanymi przez Państwową Komisję Wyborczą w swoim sprawozdaniu z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki przeprowadzonego postępowania dowodowego nie miały bezpośredniego wpływu na wnoszącego protest. Nie powiązał on bowiem naruszeń stwierdzonych w tych obwodowych komisjach ze swoim własnym, konkretnym i indywidualnym prawem wyborczym. W proteście nie wykazano, że stwierdzone nieprawidłowości w badanych obwodowych komisjach wyborczych miały wpływ na głos oddany przez wnoszącego protest.

PKW słusznie w swoim stanowisku wskazała, że „sam fakt, iż w danym obwodzie głosowania w ponownym głosowaniu większą liczbę głosów uzyskał ten kandydat, który w pierwszym głosowaniu uzyskał w tym obwodzie mniejszą liczbę głosów od konkurenta uczestniczącego w drugiej turze, nie przesądza jednoznacznie o tym, że musiało dojść do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania. Sytuacja taka jest realna, gdyż należy wziąć pod uwagę liczbę głosów oddanych w danym obwodzie głosowania na pozostałych kandydatów uczestniczących w pierwszym głosowaniu, którzy nie weszli do drugiej tury i sposób głosowania ich wyborców w ponownym głosowaniu. Jest to jednak kwestia, która może być przedmiotem badań socjologów i politologów”. Dalej PKW

podniosła, że „niedopuszczalne jest według oceny Państwowej Komisji Wyborczej przyjęcie wnoszącego protest, że <<przy niewielkich różnicach w głosach w obwodzie, niewykrywalne matematycznie jest przekłamanie polegające na zamianie głosów (...)>> oraz iż <<dla 32 143 obwodów głosowania wystarczy zatem błąd rzędu 6 głosów na każdy obwód głosowania, który łącznie poskutkowałby zmianą wyniku wyborów.>> Są to bowiem jedynie hipotezy nieoparte żadnymi dowodami”.

W związku z tym przyjąć należy, że protest ma charakter abstrakcyjny, co powoduje, że obarczony jest on brakiem formalnym o charakterze nieusuwalnym.

Podkreślić należy, że Sąd Najwyższy nie jest upoważniony ani do inicjowania postępowania protestowego z urzędu, ani do formułowania za protestującego zarzutów, ani wreszcie do wskazywania dowodów, na których protestujący opiera swoje zarzuty.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, działając na podstawie art. 322 § 1 k.wyb. w zw. z art. 321 § 3 k.wyb., postanowił jak w sentencji.

Tomasz Demendecki Tomasz Przesławski Elżbieta Karska

MR

[r.g.]