

POSTANOWIENIE

Dnia 27 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)
SSN Grzegorz Pastuszko (sprawozdawca)
SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z protestów wyborczych M. M. i inni
przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej,
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 27 czerwca 2025 r.,

pozostawia protesty wyborcze bez dalszego biegu.

Grzegorz Pastuszko Joanna Lemańska Mirosław Sadowski

UZASADNIENIE

M. M. (dalej także: „wnosząca protest”) pismem z 12 czerwca 2025 r. wniosła do Sądu Najwyższego protest „przeciwko ważności wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych w dniu 1 czerwca 2025 r.”, podając jako podstawę prawną art. 82, 83 i 321 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 Kodeks wyborczy (k.wyb.) i art. 129 ust. 2 Konstytucji. W proteście tym zwróciła się o „stwierdzenie nieważności ww. wyborów we wszystkich okręgach z powodu:

1. nadużycia prawa poprzez tworzenie komitetów wyborczych, które nie zgłaszały kandydata na Prezydenta RP, ale wskazywały kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, przez co powstawała przewaga przy losowaniu

składów poszczególnych komisji dla osób powiązanych z partią Prawo i Sprawiedliwość, a więc sprzyjających Karolowi Nawrockiemu,

2. używania nielegalnej aplikacji do blokowania głosowania osobom uprawnionym i komunikacji pomiędzy sztabem K. Nawrockiego, a członkami OKW,

3. fałszowania protokołów wyborczych poprzez zamianę liczby głosów otrzymanych przez poszczególnych kandydatów ze szkodą dla Rafała Trzaskowskiego.

4. fałszowania głosów w poszczególnych komisjach wyborczych."

Jednocześnie wniosła „o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z ponownego przeliczenia głosów we wszystkich OKW w całym kraju na fakt nieprawidłowości przy liczeniu i ustalaniu wyników wyborczych w poszczególnych OKW oraz na okoliczność nieprawidłowego liczenia głosów, czyli fałszerstw wyborczych”.

Dodatkowo oświadczyła, że w zakresie dowodów na fałszerstwa wyborcze ujawnione na tym wstępnym etapie przyłącza się do wniosków dowodowych sformułowanych w proteście wyborczym złożonym przez R. G., który został przedłożony w dniu 12 czerwca br.

Formułując uzasadnienie, wnosząca protest wskazała, że według publicznie dostępnych informacji w toku wyborów mających miejsce 1 czerwca 2025. r. „doszło do szeregu nieprawidłowości dotyczących m.in. samego procesu wyborczego, tj. oddawania głosów, jak i ich późniejszego liczenia oraz ustalania wyników głosowania”. Podkreśliła przy tym, że „źródło owych nieprawidłowości leży w oszustwie wyborczym, którego dopuścili się ludzie działający na rzecz Karola Nawrockiego”.

W części uzasadnienia zatytułowanej „Przewaga w losowaniach składów Obwodowych Komisji Wyborczych” wnosząca protest zawarła wywód na temat liczby przyjętych przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych, regulacji prawnych dotyczących ich tworzenia oraz przepisów normujących mechanizm zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych. W nawiązaniu do tych uwag podniosła, że przyjęcie takiego zawiadomienia przez Państwową Komisję Wyborczą „otwiera komitetom drogę do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, mimo że

ostatecznie nie zgłoszą one kandydata na Prezydenta RP, co wymaga złożenia 100.000 podpisów obywateli popierających taką osobę”. Dalej zaś wskazała, iż „może (...) dojść do sytuacji, że w składzie danej komisji wyborczej nie będzie przedstawicieli zgłoszonych przez komitety, które zarejestrowały kandydata na Prezydenta RP, podkreślając, że „takie rozwiązanie, tworzy pole do nadużyć. Wystarczy, że osoba czy osoby, powiązane z danym kandydatem, założą *de facto* fikcyjne komitety, tj. bez zamiaru zgłoszenia swojego kandydata i w ten sposób otrzymają prawo do zgłoszenia osób mających zasiadać w obwodowych komisjach wyborczych. W ten sposób w danej komisji mogą zasiadać osoby, które sprzyjają konkretnemu kandydatowi, co może w oczywisty sposób wpływać na wybór osób funkcyjnych w jej składzie, a w efekcie wpłynąć na sposób liczenia głosów i przebieg wyborów”.

W kolejnej części uzasadnienia wnosząca protest przedstawiła zestawienie wskazujące na liczbę poszczególnych komitetów wyborczych, które miały przewodniczących obwodowych komisji wyborczych i następnie opisała, jakie konsekwencje – jej zdaniem – pociągnęło za sobą takie a nie inne obsadzenie komisji przez poszczególne komitety wyborcze. W tym kontekście m. in. zaznaczyła, że „(...) kandydaci, którzy nie wystartowali w tegorocznych wyborach uzyskali ponad 4 tysięcy przewodniczących obwodowych komisji wyborczych. Tym samym mieli około 20 tysięcy członków obwodowych komisji wyborczych. Jest oczywiste, że drobni prawicowi działacze (wszystkich ich łączy prawicowy lub skrajnie prawicowy światopogląd) tacy jak R. S., W. P., S. Ż., P. L., A. S., W. R., W. L., D. J. i inni nie mają, ani zasobów personalnych ani finansowych na przedstawienie kandydatur w tak dużej liczbie komisji. Życiorysy tych kandydatów wskazują na mocne powiązania z partią Prawo i Sprawiedliwość. Tymczasem Ruch [...], który został powołany przez Prawo i Sprawiedliwość (>>PiS<<) do >>kontroli<< wyborów chwali się zorganizowaniem takiej >>armii<< ludzi. Komitety te zostały założone we współpracy z PiS, a ich zgłoszenie nie miało na celu startu w wyborach, lecz jedynie zgłaszanie kandydatur do OKW tak, aby w losowaniu uzyskać większe prawdopodobieństwo uzyskania większości w składzie komisji i wyboru przewodniczącego OKW związanego z Karolem Nawrockim”. I dalej: „W podobnych kategoriach można ocenić komitety wyborcze Krzysztofa Stanowskiego oraz Marka

Jakubiaka i Marka Wocha, które co prawda zgłosiły swoich kandydatów, ale od początku współpracowały z PiS i poparcie dla wystawionych kandydatów było symboliczne. Marek Jakubiak i Marek Woch nadto oficjalnie poparli Karola Nawrockiego, a Krzysztofowi Stanisławskiemu sam Jarosław Kaczyński dziękował za wsparcie w czasie kampanii. Również ci kandydaci nie mieli takich zasobów ludzkich, aby obsadzić członków OKW i korzystali z zasobów ludzkich PiS”. W konkluzji jeszcze oceniła, że posiadanie nieproporcjonalnie dużego wpływu na okręgowe komisje wyborcze stanowiło „oczywiste naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego, które może mieć wpływ na ustalanie wyników wyborów (art. 82 ust. 1 pkt. 2 Kodeksu wyborczego)”, podając jednocześnie, że „zgodnie z treścią powołanego przepisu strona wnosząca protest wyborczy jest zobowiązana do wykazania jednak nie tylko teoretycznego wpływu, ale rzeczywistego wpływu na ustalanie wyników głosowania”.

Wnosząca protest złożyła ponadto wniosek dowodowy o dokonanie ponownego przeliczenia głosów we wszystkich obwodowych komisjach wyborczych w całym kraju. Zaznaczyła przy tym m. in., że przedmiotowy wniosek „ma na celu wykazanie, iż metodą sfalszowania wyborów było obsadzenie funkcji przewodniczących OKW w tak nieproporcjonalnej do poparcia społecznego części obwodów wyborczych przez podmioty związane z PiS i poprzez tych przewodniczących takie wpłynięcie na przebieg liczenia głosów, aby zaniżyć liczbę głosów dla Rafała Trzaskowskiego i zawyżyć dla Karola Nawrockiego”.

W części uzasadnienia zatytułowanej „Korzystanie z nieautoryzowanej aplikacji” wnosząca protest wskazała, że według powszechnie dostępnych informacji „członkowie obwodowych komisji wyborczych zgłoszeni przez Komitet Wyborczy Karola Nawrockiego oraz jego fikcyjnych kandydatów korzystali z aplikacji Online (link: [https://\[...\].org](https://[...].org)) do weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania”. W tym kontekście podkreśliła, że „przedmiotowa aplikacja była promowana przez Stowarzyszenie R. – Ruch [...] – Ruch [...], a także polityków partii Prawo i Sprawiedliwość nawet w dniu wyborów, zauważając jednocześnie, że „nie była to oficjalna aplikacja rządowa czy zatwierdzona przez Państwową Komisję Wyborczą”. Powołując się na instrukcję zamieszczoną na stronie ww.

stowarzyszenia, przedstawiła jeszcze informację o sposobie jej korzystania i podała osoby, które ją promowały.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło 49527 protestów wyborczych o tożsamej treści, w których podniesione zostały analogiczne zarzuty. Jest faktem notoryjnym, że w przestrzeni publicznej opublikowany został „wzór” protestu, odpowiadający swą treścią protestowi złożonemu przez wnoszącą protest i prawie 50 tys. pozostałych osób. Wszystkie wskazane wyżej protesty wyborcze połączone lub dołączone zostały do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą I NSW 208/25.

Z dotychczasowej, wieloletniej praktyki Sądu Najwyższego wynika, że składanie jednobrzmiących protestów, na ogół w oparciu o udostępnione w przestrzeni publicznej wzorce, nie jest sytuacją nadzwyczajną. W Sądzie Najwyższym przyjęto dwa sposoby postępowania z protestami wyborczymi o tożsamej treści.

Po pierwsze, tożsame protesty łączono postanowieniem. Przykładowo postanowieniem Sądu Najwyższego z 1 grudnia 1995 r., III SW 1091/95, zarządzono: „na podstawie art. 219 i art. 13 § 2 k.p.c. w związku z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 398 ze zm.) w sprawie III SW 1091/95 połączyć do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze 139.391 protestami wyborczymi, znajdującymi się w paczkach oznaczonych numerami: od nr 561 do nr 664, od nr 80 do nr 820, od nr 830 do nr 930 i w paczce numer 980, o jednakowej treści, zawierającymi zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy przez podanie w zgłoszeniu Aleksandra Kwaśniewskiego jako kandydata na Prezydenta R.P. nieprawdziwych danych o jego wyższym wykształceniu”. Po drugie, protesty łączono na podstawie zarządzenia (np. zarządzenie z dnia 1 grudnia 1995 r. w sprawie III SW 247/95).

Dotychczas w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego tożsame protesty łączone były postanowieniami. Przykładowo podczas rozpoznawania spraw z protestów przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. połączono do wspólnego rozpoznania 4085

protestów wyborczych, w których podniesione zostały analogiczne zarzuty (I NSW 84/20).

Trzema postanowieniami z 27 czerwca 2025 r. połączono do niniejszej sprawy protesty zarejestrowane wcześniej odrębnie w repertorium NSW. W postanowieniach tych połączono odpowiednio:

- protesty wyborcze spełniające warunki formalne pisma procesowego w liczbie 6639,
- protesty wyborcze zawierające braki formalne pisma procesowego, inne niż brak danych umożliwiających identyfikację wnoszącego protest w liczbie 360,
- protesty wyborcze niezawierające danych identyfikacyjnych wnoszącego protest w liczbie 1475.

Ponadto sprawy o sygn. I NSW 999/25, I NSW 2788/25, I NSW 4822/25, I NSW 10282/25, I NSW 10317/25, I NSW 10356/25 połączono oddzielnymi postanowieniami ze sprawą I NSW 208/25 w celu łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie, z uwagi na bardzo duży wpływ tożsamyh protestów wyborczyh i skrócony czas ich rozpatrywania w przypadku wyborów Prezydenta RP (30 dni), mając na względzie szybkość postępowania i ekonomikę procesową, przy jednoczesnym zapewnieniu, że istota wszystkich podniesionych zarzutów zostanie rozpoznana, Sąd Najwyższy po przekroczeniu pułapu ok. 8500 protestów wyborczyh powrócił do stosowanej przez Izbę Administracyjną, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych praktyki łączenia spraw w drodze zarządzeń.

I tak, po dokonaniu kontroli formalnej każdego z wniesionych protestów, do niniejszej sprawy dołączono w drodze stosownych zarządzeń:

- protesty spełniające warunki formalne pisma procesowego w liczbie 26010,
- protesty zawierające braki formalne pisma procesowego, inne niż brak danych umożliwiających identyfikację wnoszącego protest, w liczbie 1107.
- protesty wyborcze niezawierające danych identyfikacyjnych wnoszącego protest w liczbie 13930.

W rezultacie wspólnie rozpoznanych zostało – 49 527 protestów wyborczyh.

Zajmując stanowisko w odniesieniu do protestu, pismem z dnia 17 czerwca 2025 r., Prokurator Generalny wniósł o pozostanie protestu bez dalszego biegu. W opinii Prokuratora Generalnego przedstawionej w sprawie I NSW 209/25, która dotyczy identycznego w swej treści protestu wyborczego, jak sprawa I NSW 208/24 i która jest połączona ze sprawą I NSW 208/25, protest nie spełniał warunków określonych w art. 321 § 3 w zw. z art. 82 § 1 k.wyb., jako że nie odpowiadał ustawowemu pojęciu zarzutów protestu wyborczego.

Zajmując takie stanowisko, Prokurator Generalny podniósł, że „Pierwszy z zarzutów odnoszący się do modelu doboru składu obwodowych komisji wyborczych w istocie nie kwestionuje naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, a jedynie krytykuje ich obecny kształt, który przyznaje uprawnienie do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych pełnomocnikom wyborczym także tych komitetów wyborczych, które nie zgłosiły kandydata na Prezydenta RP, bądź takiego kandydata zgłosiły, ale Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła ich rejestracji. Jakkolwiek zatem wnosząca protest słusznie zwróciła uwagę na ułomny kształt przepisów Kodeksu wyborczego w tym zakresie, który może wpływać niekorzystnie na właściwe ustalenie składu obwodowych komisji wyborczych, to zastrzeżenia w tym zakresie nie spełniają warunków uznania za zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, a jedynie jako postulat *de lege ferenda* wobec ustawodawcy”. Prokurator Generalny podkreślił także, że jeśli chodzi o zarzut „używania przez członków obwodowych komisji wyborczej nielegalnej aplikacji i komunikowania się członków sztabu Karola Nawrockiego z członkami obwodowych komisji wyborczych, a także manipulacji przy liczeniu głosów i fałszowania protokołów wyborczych”, to jego zdaniem „wnosząca protest powołała się jedynie na bliżej nieokreślone przypadki, bez wskazania, w których obwodowych komisjach wyborczych doszło do takich nieprawidłowości, w szczególności jakim konkretnie wyborcom odmówiono wydania karty do głosowania. W tym zakresie protest został sformułowany jedynie w oparciu o ogólne informacje, bez wskazania konkretnych przypadków nieprawidłowości, jak również bez przedstawienia bądź wskazania dowodów na potwierdzenie tych naruszeń. (...) podniesione okoliczności uzasadniają pogląd o pozostawieniu protestu wyborczego bez dalszego biegu, jako niespełniającego wymogów ustawowych”.

Podkreślić należy, że Sąd Najwyższy rozpoznając protesty wyborcze współpracuje z Państwową Komisją Wyborczą i Prokuratorem Generalnym – zwracając się do tych organów o zajęcie stanowisk i udostępniając im w tym celu kopie protestów wyborczych. W odniesieniu do protestów tożsamyh o takie stanowisko zwraca się na ogół tylko raz. Tak postąpiono przykładowo w odniesieniu do 4085 protestów wyborczyh złożonyh w 2020 roku, w których podniesione zostały analogiczne zarzuty (I NSW 84/20). W odniesieniu do wskazanej wyżej praktyki zwracania się o stanowiska, wskazać należy, że jednokrotne zwracanie się o stanowisko do uczestników postępowania w sprawach połączonyh do wspólnego rozpoznania nigdy dotychczas nie budziło wątpliwości Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego. Niejednokrotnie, nawet w przypadkach, gdy protesty wyborcze nie były identyczne, lecz zawarte w nich zarzuty powielały się co do swojej istoty, organy te, zajmując stanowisko, powoływały się na swoje opinie zawarte we wcześniejszych pismach, w których ustosunkowywały się do istoty tych zarzutów. Częste były również sytuacje, w których w jednym piśmie zajmowano zbiorcze stanowisko odnośnie do wielu protestów wyborczyh. Praktykę tę potwierdził również przedstawiciel Prokuratora Generalnego Adama Bodnara podczas posiedzenia jawnego w sprawie o sygn. akt I NSW 68/25. Z protokołu posiedzenia wynika, że „Prokurator Prokuratury Krajowej Małgorzata Słowińska w imieniu PG potwierdziła stanowisko Przewodniczącego PKW dotyczące praktyki łącznego przedstawiania stanowisk w przypadku protestów wyborczyh, które są tożsame co do treści. Wskazała, że nie wyobraża sobie sytuacji, w której w tożsamyh protestach PG zająłby różne stanowiska”.

W odpowiedzi na protest, pismem z dnia 16 czerwca 2025 r., Państwowa Komisja Wyborcza wniosła o pozostawienie protestu bez dalszego biegu z uwagi na to, że nie przedstawiono oraz nie wskazano żadnych dowodów, na których oparto zarzuty. Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza wyraziła opinię, że jedynie zarzut dotyczący ewentualnego niewłaściwego przypisania głosów poszczególnym kandydatom dotyczy wymienionych ustawowyh kryteriów do jego wniesienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.) wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

Zasady i tryb przeprowadzania wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej oraz warunki ważności tych wyborów określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 365, dalej: „k.wyb.”).

Zgodnie z art. 321 § 1 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.

Zgodnie z art. 323 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym, i wydaje opinię w formie postanowienia w sprawie protestu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że protest wyborczy – jako pierwsze pismo procesowe w sprawie – powinien odpowiadać warunkom formalnym określonym w art. 126 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1568). Niezbędne jest zatem, aby protest wyborczy zawierał:

1. oznaczenie podmiotu wnoszącego protest z podaniem jego adresu i numeru PESEL;
2. wniosek o stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej;
3. zarzuty;
4. przedstawienie lub wskazanie dowodów, na których oparto zarzuty;
5. uzasadnienie zarzutów;
6. własnoręczny podpis skarżącego lub jego pełnomocnika.

Ponadto, jeśli protest wyborczy składa osoba przebywająca za granicą lub na polskim statku morskim, protest musi dodatkowo zawierać oznaczenie

pełnomocnika zamieszkałego w Polsce lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w Polsce wraz ze wskazaniem ich adresów.

Niezależnie od faktu, że wymagania te wprost wynikają z przepisów prawa, Sąd Najwyższy w trakcie każdych wyborów informuje w drodze odpowiednich komunikatów, zamieszczanych na oficjalnej stronie internetowej osoby zainteresowane wniesieniem protestów o konieczności spełnienia tych warunków, szczegółowo je omawiając.

Podkreślić także należy, że 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 wnoszących protest do uzupełnienia braku formalnego pisma.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy wskazuje, że w sprawie protestów wyborczych, jakie połączono lub dołączono do sprawy I NSW 208/25, znajdują się dwie grupy protestów zawierających braki formalne pisma procesowego. Z jednej strony są to protesty obarczone nieusuwalnymi brakami formalnymi pisma procesowego, polegającymi na:

- niewskazaniu numeru PESEL lub podaniu niekompletnego lub nadmiarowego ciągu cyfr,
- podaniu numeru PESEL nie odpowiadającego imieniu i nazwisku osoby składającej protest,
- wniesieniu protestu przez osobę małoletnią,
- nieoznaczeniu lub niepełnym oznaczeniu adresu zamieszkania,
- nieumieszczeniu podpisu na proteście,

- złożeniu kserokopii protestu,
- niewskazaniu pełnomocnika do doręczeń w kraju,
- złożeniu protestu po terminie.

Z drugiej strony są to protesty niezawierające danych identyfikacyjnych wnoszącego protest. Braki te polegają na:

- podaniu nieczytelnego imienia lub nazwiska,
- podaniu jedynie inicjału imienia,
- podaniu jedynie nazwiska,
- opatrzeniu protestu nieczytelnym podpisem, w skrajnych przypadkach jedynie parafką.

Podkreślić należy, że w odniesieniu do drugiej z omawianych grup zawierających braki formalne pisma procesowego można dostrzec pewną zależność pomiędzy wzorem opublikowanym w przestrzeni publicznej, a popełnianymi błędami. Otóż wzór ten zawierał miejsce na podpis, adres i numer PESEL, nie zawierał natomiast odrębnej rubryki na podanie imienia i nazwiska. W rezultacie w rubryce oznaczonej jako „podpis” dochodziło do popełniania wyżej wskazanych błędów formalnych, uniemożliwiając ustalenie danych osobowych osoby wnoszącej protest.

Protesty należące do wyżej wymienionych grup, ze względu na wskazane nieusuwalne braki formalne, pozostawiono bez dalszego biegu.

Protesty, które nie były dotknięte wspomnianymi wadami formalnymi pisma procesowego uniemożliwiających *ab initio* ocenę zawartych w nich zarzutów, poddano dalszemu procedowaniu. Odnotowania wymaga, że wszystkie te protesty są tożsame pod względem zarzucanych uchybień w procesie wyborczym (ten sam wzór protestu). Z tego też względu Sąd Najwyższy zdecydował, że odniesie się do nich łącznie.

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

Należy podkreślić, że ponadstandardowa liczba protestów, jakie napłynęły po wyborach na urząd Prezydenta RP przeprowadzonych w 2025 r., w żadnej mierze nie zwiększa wagi ujętych w nich zarzutów. Efekt skali co do zasady nie ma znaczenia z punktu widzenia oceny dokonywanej przez Sąd Najwyższy, zwłaszcza

jeżeli zarzuty te są tożsame treściowo i nie dotyczą własnego, konkretnego, rzeczywistego i aktualnego interesu wnoszącego protest.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2).

Stosownie do art. 82 § 4 k.wyb. protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu (§ 5).

Przechodząc do oceny zarzutów protestów wyborczych połączonych i dołączonych do wspólnego rozpatrzenia w niniejszej sprawie, Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności oceni zarzut 1, wskazujący na nadużycie prawa „poprzez tworzenie komitetów wyborczych, które nie zgłaszały kandydata na Prezydenta RP, ale wskazywały kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych przez co powstawała przewaga przy losowaniu składów poszczególnych komisji dla osób powiązanych z partią Prawo i Sprawiedliwość, a więc sprzyjających Karolowi Nawrockiemu”. W odniesieniu do niego nasuwa się kilka następujących uwag.

Przede wszystkim należy zauważyć, że w swej istocie zarzut ten sprowadza się do krytyki obowiązujących obecnie uregulowań kodeksowych i dostrzeżonych na tym tle praktyk, nie obejmuje natomiast jakichkolwiek przypadków naruszenia prawa. Za takowe bowiem nie można uznać zrealizowanych zgodnie z Kodeksem wyborczym działań służących utworzeniu komitetów wyborczych, w tym nadaniu im personalnego kształtu. O tym, że wysunięty zarzut ma taki właśnie charakter, świadczą wyraźnie określone fragmenty uzasadnienia protestu. Wynika z nich wprost, że wnoszący protesty wyrażali negatywną opinię na temat konkretnych rozwiązań kodeksowych, podkreślając jednoznacznie, iż tworzą one pole do nadużyć. W ramach tej części wywodu przywołują oni art. 182, art. 90 § 1 i art. 299

§ 1 k.wyb. W ich uznaniu przedmiotowe regulacje kryją w sobie ryzyko wywołania określonych nieprawidłowości w procesie wyborczym, dotyczących obsadzania stanowisk przewodniczących komisji i w konsekwencji sposobu liczenia głosów i przebiegu wyborów. Jak podnosili wnoszący protesty, „Może (...) dojść do sytuacji, że w składzie danej komisji wyborczej nie będzie przedstawicieli zgłoszonych przez komitety, które zarejestrowały kandydata na Prezydenta RP. (...). Wystarczy, że osoba czy osoby, powiązane z danym kandydatem, założą *de facto* fikcyjne komitety, tj. bez zamiaru zgłoszenia swojego kandydata i w ten sposób otrzymają prawo do zgłoszenia osób mających zasiadać w obwodowych komisjach wyborczych. W ten sposób w danej komisji mogą zasiadać osoby, które sprzyjają konkretnemu kandydatowi, co może w oczywisty sposób wpływać na wybór osób funkcyjnych w jej składzie, a w efekcie wpłynąć na sposób liczenia głosów i przebieg wyborów”.

Tak skonstruowany zarzut należy ocenić jako nieodpowiadający wymogom statuowanemu przez art. 82 § 1 k.wyb. Zdaniem Sądu Najwyższego zarzut ten z uwagi na materię, której dotyczy, nie mieści się w przedmiotowych granicach instytucji protestu wyborczego.

Zajmując takie stanowisko, warto przywołać utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego w analogicznych sprawach. Wynika z niego jasno, że protest wyborczy, w którym kwestionowane są regulacje prawa wyborczego jest protestem przeciwko ustawodawstwu (prawu) i nie dotyczy kwestii sposobu stosowania prawa i wpływu na wynik wyborów, a tym bardziej nie jest protestem przeciwko ważności wyborów, z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Oznacza to, że taki protest wykracza poza jego ustawowo określony przedmiot i granice w rozumieniu art. 82 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 8 listopada 2005 r., III SW 145/05; 28 listopada 2019 r., I NSW 127/19.).

Wypada podkreślić, że zaprezentowana wyżej ocena Sądu Najwyższego pozostaje w zgodności ze stanowiskiem, jakie w niniejszej sprawie zajął Prokurator Generalny. Stanowisko to bowiem wskazuje, że zarzut „odnoszący się do modelu doboru składu obwodowych komisji wyborczych w istocie nie kwestionuje

naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, a jedynie krytykuje ich obecny kształt, który przyznaje uprawnienie do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych pełnomocnikom wyborczym także tych komitetów wyborczych, które nie zgłosiły kandydata na Prezydenta RP, bądź takiego kandydata zgłosiły, ale Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła ich rejestracji”. I dalej: „Jakkolwiek zatem wnosząca protest słusznie zwróciła uwagę na ułomny kształt przepisów Kodeksu wyborczego w tym zakresie, który może wpływać niekorzystnie na właściwe ustalenie składu obwodowych komisji wyborczych, to zastrzeżenia w tym zakresie nie spełniają warunków uznania za zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, a jedynie jako postulat *de lege ferenda* wobec ustawodawcy”.

W kontekście analizowanego zarzutu odnotowania wymaga jeszcze fakt, że wnoszący protesty przedstawili wniosek dowodowy w postaci dokonania ponownego przeliczenia głosów we wszystkich obwodowych komisjach wyborczych w całym kraju. Wniosek ten jednak w uznaniu Sądu Najwyższego nie spełnia wymogu z art. 235¹ zdanie pierwsze k.p.c., który ma zastosowanie także w odniesieniu do protestów wyborczych. Zgodnie z tą regulacją „we wniosku o przeprowadzenie dowodu strona jest obowiązana oznaczyć dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz wyszczególnić fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem”.

Według utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dowodami w sprawie z protestu wyborczego są takie środki, które świadczą o istnieniu lub nieistnieniu pewnych faktów i które zarazem usprawiedliwiają przekonanie, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie jest przestępstwem przeciwko wyborom według przepisów rozdziału XXXI Kodeksu karnego albo postępowaniem sprzecznym z przepisami wyborczymi dotyczącymi głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 października 2001 r., III SW 85/01, niepubl.).

Mając na uwadze powyższe, nie sposób uznać wniosku zawierającego żądanie przeliczenia głosów za wniosek dowodowy, który ma na celu wykazanie prawdziwości podanych w proteście twierdzeń w odniesieniu do konkretnych naruszeń prawa – bo te nie zostały w ogóle wskazane. W ocenie Sądu Najwyższego wniosek ten w swej istocie stanowi sposób na poszukiwanie

hipotetycznych nieprawidłowości, a przez to także na potwierdzenie podejrzeń wnoszącej protest co do przebiegu procesu wyborczego we wszystkich komisjach wyborczych, a więc w skali całego kraju. Tym samym pozostaje on w sprzeczności z wymogami, jakie określają przepisy obowiązującego prawa.

Przystępując do oceny zarzutu 2, wskazującego na używanie „nielegalnej aplikacji do blokowania głosowania osobom uprawnionym i komunikacji pomiędzy sztabem K. Nawrockiego, a członkami OKW”, Sąd Najwyższy stwierdza, że także w tym przypadku wnoszący protesty uchybili rygorom ujętym w regulacjach Kodeksu wyborczego. Na taką ocenę wpływ ma fakt, że przedmiotowy zarzut nie jest w żaden sposób powiązany z naruszeniem własnego, konkretnego, rzeczywistego i aktualnego interesu wnoszącego protest, lecz bazuje na powszechnie dostępnych informacjach i enuncjacjach funkcjonujących w obrocie medialnym dotyczących wykorzystywania przez członków obwodowych komisji wyborczych zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Karola Nawrockiego oraz jego fikcyjnych kandydatów aplikacji Online (link: [https://\[...\].org](https://[...].org)) do weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania. Z treści zarzutu nie można się więc dowiedzieć, w których konkretnie obwodowych komisjach wyborczych (dalej: „OKW”) miało dochodzić do korzystania z przedmiotowej aplikacji, który z członków danej OKW korzystali z tej aplikacji, ani też czy wnoszący protest doświadczył podobnego działania osobiście lub przynajmniej czy był świadkiem bezpośrednim świadkiem takiej sytuacji. Takich elementów zarzut ów jest pozbawiony.

Wszystko to sprawia, że omawiany zarzut ma charakter nader ogólnikowy, a przy tym abstrakcyjny i hipotetyczny, i już tylko z tego powodu musi być uznany za wadliwy.

Taka ocena znajduje oparcie w ugruntowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W jego świetle 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; 14 listopada 2023 r., I NSWR 46/23; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 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 (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19; 30 lipca 2020 r., I NSW 324/20; 28 lipca 2020 r., I NSW 3285/20).

Abstrahując od powyższej oceny, wypada także podkreślić, że wnoszący protesty nie przedstawili, ani nie wskazali dowodów w sposób odpowiadający prawu. Nie jest bowiem «przedstawieniem dowodu» w rozumieniu art. 321 § 3 k.wyb. podanie linku do artykułu prasowego. Artykuły prasowe wyrażające opinię na dany temat mają z definicji charakter oceny, a więc nie mogą one stanowić dowodu popełnienia przestępstwa. Za «wskazanie dowodu» w rozumieniu art. 321 § 3 k.wyb. nie może zostać uznana instrukcja zamieszczona na stronie stowarzyszenia, która miała służyć do weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania bez wykazania jej faktycznego użycia przez konkretną OKW czy przez poszczególnych członków OKW, bądź zastosowania jej w stosunku do konkretnego wyborcy.

Wobec powyższego tak sformułowany zarzut należy uznać za niespełniający wymogów określonych w art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.

Gwoli uzupełnienia tej części rozważań warto jeszcze dodać, że podobnej oceny przedmiotowego zarzutu dokonał również Prokurator Generalny. Uznał on mianowicie, że niektóre ze wskazanych deficytów stanowią jedną z przesłanek uzasadniających pozostawienie protestu bez dalszego biegu. W swoim stanowisku podniósł mianowicie, że „W zakresie pozostałych zarzutów odnoszących się do używania przez członków obwodowych komisji wyborczej nielegalnej aplikacji i komunikowania się członków sztabu Karola Nawrockiego z członkami obwodowych komisji wyborczych, (...) wskazać należy, że (...) powołała się jedynie na bliżej nieokreślone przypadki, bez wskazania, w których obwodowych komisjach wyborczych doszło do takich nieprawidłowości, w szczególności jakim konkretnie wyborcom odmówiono wydania karty do głosowania. W tym zakresie protest został sformułowany jedynie w oparciu o ogólne informacje, bez wskazania konkretnych przypadków nieprawidłowości, jak również bez przedstawienia bądź wskazania dowodów na potwierdzenie tych naruszeń. Podniesione okoliczności uzasadniają

zatem pogląd o pozostawieniu protestu wyborczego bez dalszego biegu, jako niespełniającego wymogów ustawowych”

Przechodząc wreszcie do oceny zarzutów 3 i 4, dotyczących „Fałszowania protokołów wyborczych poprzez zamianę liczby głosów otrzymanych przez poszczególnych kandydatów ze szkodą dla Rafała Trzaskowskiego” i „Fałszowania głosów w poszczególnych komisjach wyborczych”, Sąd Najwyższy wskazuje, że oba te zarzuty cechuje ogólnikowość i abstrakcyjny charakter. Żaden z nich bowiem nie powołuje konkretnych okoliczności związanych z sygnalizowanymi fałszerstwami, ani też nie pokazuje, że okoliczności te dotyczyły bezpośrednio wnoszących protest.

Warto w tym miejscu przypomnieć przywołane już we wcześniejszych fragmentach uzasadnienia poglądy, które konsekwentnie formułował w przeszłości Sąd Najwyższy i które akcentowały indywidualno-konkretny charakter protestu. Zgodnie z nimi protest jest środkiem o indywidualno-konkretnym charakterze. Może być wniesiony wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach, a jego przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które miały miejsce w konkretnej sytuacji doświadczonej przez protestującego. Protest nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli stawiać ogólnych zarzutów, co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest. Gdyby intencją ustawodawcy było umożliwienie inicjowania abstrakcyjnej kontroli ważności wyborów, to upoważniłby do wnoszenia protestów podmioty publiczne tradycyjnie stojące na straży interesu publicznego: Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezydenta RP itd. (por. postanowienie SN z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). 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. Chroniony protestem interes wyborcy i jego realizacja jest w fundamentalny sposób związana z obwodem i działaniem obwodowej komisji wyborczej, w której spisie figuruje konkretny wyborca (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 lipca 2020 r., I NSW 518/20).

Wobec powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że zarzuty 3 i 4 należy uznać za niespełniające wymogów określonych w art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 k.wyb.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy podkreśla, że wnoszący protesty na okoliczność zarzutu 3 i 4 nie przedstawili, ani nie wskazali żadnych dowodów. Takim działaniem naruszyli więc normę art. 322 § 1 k.wyb.

W tym miejscu przypomnienia wymaga, że zgodnie z ustabilizowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem w przedmiocie protestu, o którym mowa w art. 82 § 1 k.wyb., nie mieszczą się ogólnikowe zarzuty sprowadzające się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych, oparte jedynie na kontestowaniu wyników wyborów ogłoszonych przez właściwy do tego organ, na domniemaniach, hipotezach i założeniach o nieprawidłowościach, bez przedstawiania dowodów, które powinny uzasadniać, rzeczywiście potwierdzać zarzut protestu mieszczący się w granicach bezprawności (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 7 lutego 1990 r., III SW 93/90; 5 grudnia 2007 r., III SW 63/07; 16 lipca 2014 r., III SW 35/14).

Ocena wszystkich zgłoszonych zarzutów prowadzi do finalnego wniosku, że protesty sformułowane są w sposób naruszający obowiązujące regulacje kodeksowe. Z tego względu Sąd Najwyższy pozostawił protesty bez dalszego biegu na podstawie art. 322 § 1 k.wyb.

W ramach końcowej części wyводу Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zgodnie z obecnym Kodeksem wyborczym w wyborach na urząd Prezydenta RP nie obowiązuje podział terytorium RP na okręgi wyborcze, jak ma to miejsce w przypadku wyborów do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego. Tym samym nie można uznać za prawidłowo skonstruowane żądania protestu, w którym wnosząca protest zwraca się o „stwierdzenie nieważności ww. wyborów we wszystkich okręgach”. Przedmiotowe żądanie w sposób oczywisty nie koresponduje z regulacją kodeksową.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 322 § 1 w zw. z art. 321 § 3 k.wyb., orzekł jak w sentencji postanowienia.

Grzegorz Pastuszko Joanna Lemańska Mirosław Sadowski

[r.g.]

[a.ł]