

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 P. M. i innych

przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

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 bez dalszego biegu.

Tomasz Demendecki

Tomasz Przesławski

Elżbieta Karska

UZASADNIENIE

P. M. (dalej: „wnoszący protest”) pismem z 16 czerwca 2025 r. (data prezentaty Sądu Najwyższego) wniósł protest przeciwko ważności wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych w dniu 1 czerwca 2025 r.

W proteście wskazano jako podstawy prawne:

1. art. 82, 83 i 321 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 365; dalej: „k.wyb.”);
2. art. 129 Konstytucji RP (ważność wyborów Prezydenta RP);

3. art. 96 k.wyb. (zasady przeprowadzania wyborów);
4. art. 75 k.wyb. (protokoły komisji wyborczych);
5. art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego).

Wnoszący protest zarzucił:

1. anomalie wynikające bezpośrednio z analizy protokołów i danych Państwowej Komisji Wyborczej, w tym:
 1. „nieprawidłowości w głosach nieważnych w województwie;
 2. „systematyczne nieprawidłowości w głosach nieważnych, w tym koncentracja głosów nieważnych w gminach i OKW”;
 3. „systematyczne nieprawidłowości w głosach nieważnych w obwodowych komisjach wyborczych, gdzie przewodniczącymi byli przedstawiciele konkretnych komitetów wyborczych”;
 4. „10 komisji z nienaturalnym, głębokim spadkiem poparcia”.
2. Anomalie wynikające z analiz statystycznych, w tym:
 1. „anomalie w protokołach w 1 000 obwodowych komisji wyborczych”;
 2. „naruszenie prawa Benforda - dowód manipulacji danych”;
 3. „mapowanie frekwencji i komisji oraz poparcia dla kandydatów na wykresach”.

Podnosząc powyższe zarzuty, wnoszący protest wniósł o:

1. Dopuszczenie i przeprowadzanie dowodu z:
 1. „ponownego przeliczenia głosów”;
 2. „powołania biegłych/grafologów do ekspertyz głosów nieważnych rodzaju „X”;
 3. „powołania biegłego eksperta do analizy statystycznej”.
2. stwierdzenie nieważności wyników.

Sprawa została zarejestrowana w Sądzie Najwyższym w repertorium NSW pod sygnaturą 1371/25.

Z uwagi na tożsamość zarzutów w skierowanych do Sądu Najwyższego protestach, pod sygnaturą akt I NSW 1371/25 łącznie rozpoznano 3 960 protestów, uprzednio dołączając inne protesty do tej sprawy.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej pismem z 20 czerwca 2025 r. wyraził opinię, że protest powinien zostać pozostawiony bez dalszego biegu.

W uzasadnieniu wskazano, że: „protest wyborczy ma charakter wyłącznie abstrakcyjny, co oznacza, że przedstawiono w nim jedynie ogólne zarzuty odnoszące się tylko do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju (powtarzanych w przestrzeni publicznej), które nie mają żadnego związku z wnoszącym protest (...)”. Podkreślono, że „Państwowa Komisja Wyborcza może opierać się wyłącznie na faktach i konkretnych zdarzeniach”.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznaczyła także, że nie przedstawiono oraz nie wskazano żadnych ustawowo wymaganych dowodów, na których oparto zarzuty.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła także, odnosząc się do zarzutu dotyczącego liczby głosów nieważnych, że „fakt, iż oddano głosy nieważne w wyborach nie oznacza, że doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości. Jest to całkowicie nieuzasadnione twierdzenie”. Podniesiono, iż „część wyborców celowo oddaje głosy nieważne, w tym albo nie stawiając znaku „x” przy nazwisku żadnego kandydata, albo stawiając znak „x” przy nazwisku więcej niż jednego kandydata (w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - przy nazwiskach obu kandydatów). Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do badania przyczyn takiego zachowania wyborców. Kwestia ta może być przedmiotem analizy socjologów i politologów. Należy jednak mieć na uwadze, że liczba głosów nieważnych w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyniosła 189 294 (0,90%), w tym z powodu postawienia znaku „x” obok nazwiska obu kandydatów wyniosła 101 845, co stanowi 0,48% oraz z powodu niepostawienia znaku „x” obok nazwiska żadnego kandydata 87 449 (0,42). Ocena, że liczba głosów nieważnych „jest anomalią w głosowaniu” jest subiektywną opinią wnoszącego protest. Dla przykładu liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „x” obok nazwiska obu kandydatów w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. wyniosła 102 453, co stanowiło 0,5%, a więc była nieznacznie wyższa niż w ostatnich wyborach. Natomiast w 2015 r. ogólna liczba głosów nieważnych w ponownym głosowaniu (przepisy nie przewidywały wówczas obowiązku wskazywania przyczyny nieważności głosów) wyniosła 250 231, co stanowiło 1,47%, a więc była

wyższa od ogólnej liczby głosów nieważnych w ostatnich wyborach (189 294, co stanowiło 0,90%) o 60 937 głosów”.

Prokurator Generalny pismem z 24 czerwca 2025 r. wniósł:

1. w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowego ustalania liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w S. i nr [...]1 w B. 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 celu ustalenia: faktycznej ilości głosów oddanych na poszczególnych kandydatów, ilości nieważnych kart do głosowania, ilości głosów nieważnych 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,
2. w pozostałym zakresie o pozostawienie wniesionego protestu wyborczego bez dalszego biegu.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny wskazał, że „wnoszący protest uprawdopodobnił, że mogło dojść do nieprawidłowości w wynikach głosowania w Obwodowych Komisjach Wyborczych nr [...] w S. i nr [...]1 B.. Analiza protokołów głosowania w tych obwodach wskazuje na nienaturalny spadek liczby głosów oddanych na jednego z kandydatów, pomiędzy głosowaniem w dniu 18 maja 2025 r. i 1 czerwca 2025 r., odpowiednio z 58 do 42 głosów i 62 do 37 głosów. Okoliczność taka wzbudza uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości ustalonych wyników głosowania i powinna być zweryfikowana w drodze ponownego przeliczenia głosów we wskazanych komisjach. W przypadku potwierdzenia opisanej nieprawidłowości wniesiony protest w tym zakresie należy uznać za zasadny.

W odniesieniu do pozostałych Obwodowych Komisji Wyborczych, w odniesieniu do których wnoszący protest wskazał na podejrzenie wystąpienia anomalii, tj.: [...]5 w N. S., [...]3 w N., [...]3 w P., [...]2 w T., [...]5 w Ł., [...]2 w G., [...]3 w S. B. i [...]4 w W., wskazać należy, że analiza wyników głosowania w tych

obwodach nie wskazuje na znaczne odchylenie między wynikami głosowania w I i II turze wyborów na Prezydenta RP. W tym zakresie wnoszący protest nie uprawdopodobnił wystąpienia nieprawidłowości w procesie liczenia głosów.

Odnosnie zarzutu nieproporcjonalnego przyrostu głosów nieważnych w II turze wyborów podnieść należy, że w świetle ugruntowanej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, powołanie się na zbyt dużą liczbę głosów nieważnych nie stanowi podstawy do ponownego przeliczenia głosów (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 19 listopada 2001 r. o sygn. III SW 129/01; z dnia 8 listopada 2005 r. o sygn. III SW 82/05; z dnia 8 listopada 2005 r. o sygn. III SW 94/05; z dnia 25 października 2005 r. o sygn. III SW 97/05; z dnia 16 lipca 2014 r. o sygn. III SW 35/14; 17 czerwca 2014 r. o sygn. III SW 62/14).

W odniesieniu do pozostałych zarzutów podnieść należy, że protest wyborczy jest środkiem służącym do weryfikacji naruszeń w procesie wyborczym o charakterze indywidualnym i konkretnym, nie zaś weryfikacji abstrakcyjnych uchybień o charakterze teoretycznym. W tym zakresie wnoszący protest nie przedstawił ani nie wskazał dowodów na potwierdzenie tych zarzutów”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy pozostawiono bez dalszego biegu.

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.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że protest wyborczy jako pierwsze pismo procesowe w sprawie powinien odpowiadać warunkom formalnym określonym w art. 126 i nast. k.p.c. 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.

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.

Odnosząc się do istoty postępowania z protestu wyborczego zwrócić należy uwagę, że ma ono 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).

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 k.wyb. w zw. z art. 321 § 3 k.wyb. przeciwko ważności wyborów 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 wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Biorąc pod uwagę istotę postępowania z protestu wyborczego podkreślić należy, że konstrukcyjnym elementem protestu wyborczego jest takie sformułowanie zarzutów popełnienia konkretnych przestępstw lub naruszeń Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub 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.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego 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). Zgodzić należy się z wyrażonym w niniejszej sprawie stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że „protest wyborczy jest środkiem służącym do weryfikacji naruszeń w procesie wyborczym o charakterze indywidualnym i konkretnym, nie zaś weryfikacji abstrakcyjnych uchybień o charakterze teoretycznym”.

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

364 protesty zostało pozostawionych bez rozpoznania z uwagi na wniesienie do Sądu Najwyższego pisma obarczonego nieusuwalnym brakiem formalnym. Protesty te były obarczone, występując łącznie lub samodzielnie, brakami w postaci niewskazania numeru PESEL, niewskazania adresu zamieszkania, nieumieszczenia podpisu na proteście czy niewskazania pełnomocnika do doręczeń, w przypadku osób przebywającej za granicą. Na 3 z tych protestów niemożliwe było ustalenie imienia i nazwiska wnoszącego protest. 49 z tych protestów zostało złożonych po terminie, który upływał z dniem 16 czerwca 2025 r.

Protesty, które nie miały wskazanych wad formalnych uniemożliwiających *ab initio* ich merytoryczne rozpoznanie, poddano analizie z punktu widzenia podniesionych w nich zarzutów. Dotyczy to 3596 protestów wyborczych. Artykułowane przez wnoszących protesty zarzuty są tożsame pod względem zarzucanych uchybień w procesie wyborczym. Dlatego odniesienie się do nich nastąpi w sposób łączny.

Sformułowane w analizowanych protestach zarzuty nie odpowiadają ustawie. Wnoszący protest ograniczyli się do ogólnych i niesprecyzowanych – a zatem w istocie abstrakcyjnych zarzutów, które dotyczą ustalania wyników wyborów prezydenckich w Polsce. Wnoszący protest ograniczają się bowiem do wskazania – w ich ocenie – występujących anomalii, które dostrzegają po analizie protokołów i danych z PKW. Wnoszący protest wskazują także na występujące w ich opinii anomalie o charakterze statystycznym czy wskazują na naruszenie prawa Benforda jako dowód manipulacji danych. Podnoszone w proteście nieprawidłowości nie są jednak w żadnym stopniu powiązane z naruszeniem prawa wyborczego wnoszących protest. Wnoszący protest nie wskazali żadnych zarzutów dotyczących naruszenia ich własnego, konkretnego, rzeczywistego i aktualnego interesu. Protest ma zatem abstrakcyjny charakter. Ponadto, wnoszący protest w treści pisma nie artykułują żadnego zarzutu, o którym stanowi art. 82 § 1 k.wyb.

Ponadto, w analizowanych protestach nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających wystąpienie artykułowanych zarzutów. Okoliczności podniesione w uzasadnieniu protestów wyborczych, a także załączniki do nich dołączone, są twierdzeniami wnoszących protest, sporządzonymi na podstawie wykonanych analiz hipotez badawczych. Z uwagi na brak wskazania źródła analiz przyjąć należy,

że są to analizy własne wnoszących protest. Zwrócić należy uwagę, że dowodami w sprawie z protestu wyborczego są takie środki, które świadczą o istnieniu lub nieistnieniu pewnych faktów i które zarazem umożliwiają przekonanie, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie jest przestępstwem przeciwko wyborom w myśl przepisów Kodeksu karnego albo postępowaniem sprzecznym z przepisami wyborczymi dotyczącymi głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 16 czerwca 2015 r., III SW 47/15; z 31 lipca 2020 r., I NSW 2027/20; z 2 sierpnia 2020 r., I NSW 5906/20).

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. Wniesiony protest obarczony jest zatem brakiem formalnym, który nie podlega konwalidacji w niniejszym postępowaniu.

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.

MR

[r.g.]