



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 20-06-2025 r.

1001-4.Zp.215.2025

Sąd Najwyższy
Plac Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa

STANOWISKO
PROKURATORA GENERALNEGO
w sprawie o sygn. akt I NSW 9779/25

w przedmiocie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

Na podstawie art. 324 § 1 i § 2 w zw. z art. 324 § 1a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 365), art. 49 § 1 k.p.c., art. 50 § 1 k.p.c. i art. 125 § 1 k.p.c.

I. wnoszę o:

1. wyłączenie od rozpoznania sprawy o sygn. I NSW 9779/25 dotyczącej stwierdzenia ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego: Leszka Boska, Pawła Czubika, Tomasza Demendeckiego, Marka Dobrowolskiego, Elżbiety Karskiej, Pawła Księżaka, Joanny Lemańskiej, Oktawiana Nawrota,

Janusza Niczyporuka, Grzegorza Michała Pastuszko, Tomasza Przesławskiego, Adama Redzika, Mirosława Sadowskiego, Aleksandra Stępkowskiego, Marii Szczepaniec, Krzysztofa Wiaka, Pawła Wojciechowskiego i Grzegorza Żmija;

2. przekazanie sprawy o sygn. I NSW 9779/25 do rozpoznania Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego przez sędziów powołanych do orzekania w Sądzie Najwyższym w procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3);
 3. w przypadku uwzględnienia wniosków z pkt. 1. i 2. – podjęcie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego uchwały stwierdzającej ważność wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., jednocześnie o wystąpienie do Państwowej Komisji Wyborczej w celu sprostowania danych zawartych w protokołach sporządzonych przez obwodowe Komisje Wyborcze, w których na podstawie przeprowadzonych oględzin kart do głosowania stwierdzono błędne przypisanie głosów oddanych na poszczególnych kandydatów lub inne nieprawidłowości oraz sprostowanie obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 czerwca 2025 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej poprzez podanie prawidłowo ustalonych wyników głosowania;
- II. oświadczam, iż w przypadku, gdyby orzeczenie miała wydać Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – odstępuję od zajęcia stanowiska w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

UZASADNIENIE

1. W zakresie wniosku o wyłączenie sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

Z pisma Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2025 r. o sygn. I NSW 9779/25 wynika, że sprawa dotycząca stwierdzenia ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. zarejestrowana została w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Obecnie w Izbie tej orzekają następujący sędziowie: Leszek Bosek, Paweł Czubik, Tomasz Demendecki, Marek Dobrowolski, Elżbieta Karska, Paweł Księżak, Joanna Lemańska, Oktawian Nawrot, Janusz Niczyporuk, Grzegorz Michał Pastuszko, Tomasz Przesławski, Adam Redzik, Mirosław Sadowski, Aleksander Stępkowski, Maria Szczepaniec, Krzysztof Wiak, Paweł Wojciechowski i Grzegorz Żmij. Sędziowie ci zostali powołani na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

W odniesieniu do tak powołanych sędziów nie zostały spełnione wymogi niezawisłości i bezstronności. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i in. przyjęto, że wymóg niezawisłości ma dwa aspekty. „Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten

wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa.”

Tymczasem okoliczności dotyczące obsadzenia Krajowej Rady Sądownictwa, która wnioskowała o powołanie na stanowisko sędziów Sądu Najwyższego wskazanych wyżej sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, a także postawa tych sędziów, którzy świadomie wzięli udział w niezgodnej z prawem procedurze ich powołania na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, rodzą uzasadnione wątpliwości co do ich niezawisłości i bezstronności.

Prokurator Generalny podziela zasadność wszystkich argumentów wynikających z licznych judykatów Sądu Najwyższego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, odnoszących się do statusu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, a także samej Izby. W szczególności dotyczy to wyroków: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i in., Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21, L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska – Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma Sp. z o. o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20.

Z uwagi na wyżej podniesione okoliczności wskazani sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nie mogą zostać uznani za powołanych zgodnie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie są w ocenie Prokuratora Generalnego niezawisli i bezstronni, a co za tym idzie, konieczne

jest wyłączenie ich od rozpoznawania sprawy dotyczącej stwierdzenia ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

W sytuacji, gdy stwierdzać ważność wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej będą sąd i sędziowie niespełniający wymogów niezależności i niezawisłości – co zostało wobec sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz samej Izby stwierdzone w licznych, również przytoczonych wyżej, orzeczeniach trybunałów międzynarodowych oraz Sądu Najwyższego – urzeczywistnienie przyjętego w Konstytucji modelu stwierdzania ważności wyborów byłoby fundamentalnie zagrożone. Niezależność i niezawisłość, jako atrybuty sądu i sędziego w rozumieniu Konstytucji, są bezwzględnie konieczne dla przyjęcia, iż proces stwierdzania ważności wyborów odbył się w sposób zgodny z prawem.

Jako że sędziowie zasiadający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego powołani zostali w sposób spreczny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, nie budzi wątpliwości, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a jej rozstrzygnięcia nie mogą mieć waloru orzeczeń Sądu Najwyższego w rozumieniu Kodeksu wyborczego oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie będąc aktami stosowania prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt: II PUO 2/24).

Rodzi to konieczność złożenia wniosku o ich wyłączenie z powodu uzasadnionych wątpliwości co do ich bezstronności.

2. W zakresie przekazania sprawy do rozpoznania do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego

Z uwagi na okoliczności podniesione powyżej, a także konieczność wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia w oparciu o przepis art. 324 § 1 Kodeksu wyborczego, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie o ważności wyborów przeprowadzonych w dniach 18 maja 2025 r. oraz 1 czerwca 2025 r., uzasadniony jest wniosek o przekazania sprawy o sygn. I NSW 9779/25 do rozpoznania Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych Sądu Najwyższego. W Izbie tej zasiadają sędziowie powołani do orzekania w Sądzie Najwyższym w procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3), a więc w sposób zgodny z prawem, zapewniający sędziowską bezstronność i niezawisłość. Umożliwia to podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie ważności wyborów z gwarancją niezawisłego, bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, z rękojmią wydania rzetelnego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia, zgodnie z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami dotyczącymi statusu sądu.

Jednocześnie Prokurator Generalny, mając świadomość, iż w związku z treścią przepisu art. 26 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), stwierdzanie ważności wyborów należy do kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, nie może pozostawać obojętny na okoliczności, z których jasno wynika, iż Izba ta nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a jej orzeczenia nie mogą mieć waloru orzeczeń Sądu Najwyższego. W tej sytuacji jako jedynie słuszne jawi się rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Spółecznych Sądu Najwyższego, powołanych w sposób zgodny z prawem z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

Zwrócić bowiem należy uwagę na przepisy art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 2 Konstytucji, z których wynika, że to Sąd Najwyższy sprawuje w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości, wykonując czynności określone w Konstytucji i ustawach. Do kategorii spraw, o których rozstrzyga Sąd Najwyższy, sprawując wymiar sprawiedliwości, należą wszelkie prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Przepis art. 129 ust. 1 Konstytucji jasno określa, że ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej stwierdza Sąd Najwyższy, nie określając, w której Izbie. Skoro zaś z powodu dysfunkcji Izby Kontroli Nadzwyczajnej

i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego i statusu zasiadających obecnie w jej składzie sędziów nie jest możliwe zapewnienie, aby Izba ta w całym składzie wydała w sposób bezstronny i niezależny orzeczenie w sprawie ważności wyborów, orzeczenie takie winien wydać Sąd Najwyższy w takim składzie, który gwarantuje zgodność orzeczenia z prawem i standardami wynikającymi z uregulowań międzynarodowych.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że przed wejściem w życie przepisów konstytuujących Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego orzekanie w sprawie ważności wyborów należało do kompetencji Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, a przekazanie tych kompetencji do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych odbyło się w sposób niezgodny z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych został ukształtowany na podstawie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa powołanej na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Obowiązkiem Prokuratora Generalnego jest stanie na straży praworządności, co oznacza, że jego działania nie mogą legitymizować działalności orzeczniczej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w obecnym składzie. Izba ta jest traktowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i trybunałów międzynarodowych jako organ nie będący sądem, a podejmowane przez nią rozstrzygnięcia obarczone są wadą prawną niepozwalającą traktować ich jako orzeczeń sądu.

Zaznaczyć należy, że tożsame stanowisko zajęło 28 Sędziów Sądu Najwyższego w oświadczeniu opublikowanym w dniu 24 czerwca 2025 r. W jego konkluzji stwierdzono, że ponieważ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest sądem, nie może także realizować czynności w procesie wyborczym przynależnych wyłącznie Sądowi Najwyższemu.

Z kolei pięciu byłych Prezesów Trybunału Konstytucyjnego w oświadczeniu z dnia 26 czerwca 2025 r., w pełni podzielając wyżej opisaną argumentację wskazało, że wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie może wywoływać najmniejszych

wątpliwości zarówno co do procedury, jak i organu rozstrzygającego w kwestii ważności wyboru. Sygnatariusze oświadczenia ocenili, że w sprawie wyboru Prezydenta RP orzekać powinni sędziowie, których status w myśli standardów krajowych i międzynarodowych nie wywołuje najmniejszych wątpliwości.

Z tych względów, w ocenie Prokuratora Generalnego, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, orzekająca w składzie sędziów powołanych w procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przed wejściem w życie wskazanej wyżej ustawy, daje gwarancję podjęcia zgodnego z prawem rozstrzygnięcia.

3. W zakresie stanowiska co do ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja oraz 1 czerwca 2025 r.

Postanowieniem z dnia 15 stycznia 2025 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 48) Marszałek Sejmu zarządził wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i wyznaczył ich datę na dzień 18 maja 2025 r.

W myśl art. 324 § 1 Kodeksu wyborczego Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej

Doręczone Sądowi Najwyższemu przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdanie z przeprowadzonych w dniach 18 maja 2025 r. oraz 1 czerwca 2025 r. wyborów zawiera szczegółowe informacje o zarządzeniu i przeprowadzeniu wyborów, w szczególności o przedsięwzięciu licznych, różnorodnych działań, mających na celu zapewnienie ich sprawnego przeprowadzenia.

Ze sprawozdania wynika, że większość komisarzy wyborczych sygnalizowała problem związany z koniecznością dokonywania licznych zmian w składach obwodowych komisji wyborczych, zarówno przed pierwszym głosowaniem, jak i między pierwszym głosowaniem a dniem ponownego głosowania (np. właściwość Okręgowej Komisji Wyborczej w Koszalinie – przy I turze 141 postanowień, przy II turze 108 postanowień, w Rzeszowie – 327 rezygnacji z członkostwa w komisjach, we Wrocławiu przy I turze 352 odwołania członków, przy II turze – 286 odwołań członków, w Toruniu – 297 postanowień w sprawie zmian w składach obwodowych komisji wyborczych, które objęły łącznie 320 osób, w Białymstoku – 349 postanowień, w Szczecinie - łącznie w czasie od powołania obwodowych komisji wyborczych do zakończenia głosowania w II turze dokonano 510 zmian w składach komisji, w Bielsku - Białej – łącznie w czasie od powołania obwodowych komisji wyborczych do zakończenia głosowania w II turze wydano 570 postanowień 13 komisarza wyborczego, w Kielcach 499 odwołań ze składów obwodowych komisji wyborczych, w Opolu 585 zmian w składach komisji, w Katowicach – przed I turą 639 postanowień o zmianach w składach komisji, przed II turą 714 postanowień).

Do Państwowej Komisji Wyborczej docierały sygnały o niewydawaniu kart do głosowania wyborcom, którzy przedkładali obwodowej komisji wyborczej zaświadczenie o prawie do głosowania. Z uzyskanych informacji wynikało, iż niektórzy członkowie obwodowych komisji wyborczych przy weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania postępowali niezgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, korzystając w sposób bezprawny z nieautoryzowanej aplikacji, która miała rzekomo na celu sprawdzenie, czy na podstawie owego zaświadczenia wyborca nie oddał już wcześniej głosu.

Z informacji dostępnych w przestrzeni publicznej wynika, że aplikacja ta została przygotowana i była kolportowana przez środowiska powiązane z jednym z komitetów wyborczych, co zostało także potwierdzone we wpisach zamieszczanych w mediach społecznościowych przez członków tego komitetu, a także niektórych posłów.

Państwowa Komisja Wyborcza podczas konferencji prasowych przypominała o obowiązującym wzorze zaświadczenia o prawie do głosowania, określonym

w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz o obowiązku obwodowych komisji wyborczych polegającym na odebraniu zaświadczenia od wyborcy, dołączeniu go do dokumentacji wyborczej i wydaniu na tej podstawie karty do głosowania. Komisja jednoznacznie także podkreślała, że nieuwjęta w przepisach prawa procedura weryfikacji zaświadczeń na podstawie nieautoryzowanej aplikacji nie mogła stanowić podstawy do odmowy wydania karty do głosowania.

Pomimo jednoznacznych wytycznych, na obszarze właściwości Okręgowej Komisji Wyborczej w Krakowie podczas pierwszego głosowania odnotowano dwa przypadki odmowy wydania kart do głosowania osobom uprawnionym, które przedłożyły ważne zaświadczenia o prawie do głosowania. Odmowa ta została uzasadniona zastrzeżeniami zgłoszonymi przez zastępczynię przewodniczącego komisji, która – powołując się na wyniki działania aplikacji zainstalowanej w telefonie komórkowym – uznała, że osoby te miały już rzekomo oddać głos wcześniej. Analogiczne zdarzenie miało miejsce również na obszarze działania Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie. W obu przypadkach komisarze wyborczy podjęli decyzję o odwołaniu ze składu komisji osób odpowiedzialnych za niezgodne z prawem działania.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że żadne przepisy Kodeksu wyborczego ani wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej nie przewidują możliwości stosowania niezatwierdzonych narzędzi informatycznych w procedurze dopuszczania do głosowania wyborców legitymujących się ważnym zaświadczeniem. Praktyka ta nie tylko groziła spowodowaniem chaosu organizacyjnego w lokalach wyborczych, lecz także przyczyniła się do wywołania atmosfery podejrzliwości i napięcia wobec obywateli głosujących na podstawie zaświadczeń, co stawiało ich niesłusznie w krzywdzącym świetle. Działania te mogły zniechęcić część wyborców do skorzystania z przysługującego im prawa, podważając tym samym fundamentalną zasadę powszechności udziału w wyborach.

Najpoważniejsze zastrzeżenia budziły jednak przypadki, w których – na podstawie błędnych i niezweryfikowanych wyników działania wspomnianej aplikacji – członkowie obwodowych komisji wyborczych faktycznie odmówili wydania kart do

głosowania osobom legitymującym się ważnym zaświadczeniem o prawie do głosowania. Tego rodzaju działania należy uznać za jednoznacznie sprzeczne z obowiązującym prawem i wysoce naganne. Ograniczenie praw wyborczych obywateli może następować wyłącznie w oparciu o wyraźną podstawę prawną i podlegać musi ścisłej kontroli legalności – nie może natomiast wynikać z subiektywnych ocen, przypuszczeń ani stosowania nieautoryzowanych i niesprawdzonych narzędzi technicznych. Zważywszy, że problem dotyczył potencjalnie wszystkich osób głosujących na podstawie zaświadczenia, incydenty tego rodzaju należy traktować jako poważne i rażące naruszenie prawa wyborczego, które mogło prowadzić do bezpodstawnego pozbawienia obywateli prawa udziału w głosowaniu.

Po zakończeniu głosowania obwodowe komisje dokonały ustalenia wyników głosowania i sporządziły protokoły głosowania w obwodach. Ustalone wyniki głosowania były niezwłocznie podawane do publicznej wiadomości przez ich wywieszenie w siedzibach komisji, w miejscach łatwo dostępnych dla wyborców.

Kilka dni po dniu ponownego głosowania do Państwowej Komisji Wyborczej dotarły informacje o wadliwie sporządzonych protokołach obwodowych komisji wyborczych. Z wyjaśnień członków obwodowych komisji wyborczych oraz pełnomocników okręgowych komisji wyborczych wynika, że w protokołach 11 obwodowych komisji wyborczych doszło do zamienienia wyników wyborów między kandydatami. W 9 obwodach głosy Rafała Kazimierza Trzaskowskiego zostały przypisane Karolowi Tadeuszowi Nawrockiemu.

Za szczególnie niepokojące Państwowa Komisja Wyborcza uznała występujące przypadki błędnego odnotowania wyników głosowania w protokołach obwodowych komisji wyborczych. Państwowej Komisji Wyborczej nie jest znana dokładna skala błędów popełnionych przez obwodowe komisje wyborcze w zakresie nieprawidłowego ustalenia liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów. Wynika to z faktu, iż nieprawidłowości tego rodzaju są w wielu przypadkach zgłaszane bezpośrednio do Sądu Najwyższego w trybie protestów wyborczych bądź też – w sytuacji uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa – bezpośrednio do organów ścigania.

Na podstawie posiadanych dokumentów i uzyskanych informacji o przebiegu głosowania i wyborów w dniach 18 maja 2025 r. i 1 czerwca 2025 r. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że w trakcie głosowania – w szczególności w dniu ponownego głosowania – miały miejsce incydenty mogące mieć wpływ na wynik głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza pozostawia Sądowi Najwyższemu ocenę ich wpływu na wynik wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgłaszane przypadki dotyczyły w szczególności stosowania przez niektórych członków obwodowych komisji wyborczych nieautoryzowanego oprogramowania, które było wykorzystywane do nieformalnej weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania. Działania te mogły w niektórych przypadkach skutkować bezzasadną odmową dopuszczenia do głosowania osób uprawnionych, posługujących się ważnym zaświadczeniem o prawie do głosowania, co stanowi naruszenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa wyborczego.

Państwowa Komisja Wyborcza odnotowała również występowanie powtarzalnych błędów w protokołach niektórych obwodowych komisji wyborczych, polegających na nieprawidłowym przypisaniu liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów. Według Państwowej Komisji Wyborczej schemat tych nieprawidłowości wskazuje na konieczność pogłębionej analizy przyczyn ich występowania oraz wdrożenia adekwatnych środków organizacyjnych i nadzorczych mających na celu zapobieganie podobnym uchybieniom w przyszłości.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że prawo wyborcze – jako instytucja konstytucyjna i fundament legitymizacji władzy publicznej – wymaga szczególnej ochrony, a wszelkie wątpliwości co do jego naruszenia powinny być rozstrzygane w sposób niezależny i bezstronny. W związku z tym, protesty wyborcze oraz rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powinny być dokonywane przez taki skład Sądu Najwyższego, którego status – zarówno instytucjonalny, jak i osobowy – nie budzi żadnych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją oraz standardami międzynarodowymi. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej to Sąd Najwyższy jest organem właściwym do rozpatrywania protestów

wyborczych oraz stwierdzania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Komisja podkreśla, że czynności te – ze względu na ich fundamentalne znaczenie dla integralności demokratycznego procesu wyborczego – powinny być wykonywane przez Sąd Najwyższy działający w składzie Izby, której status prawny nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, oraz z udziałem sędziów powołanych w sposób zgodny z Konstytucją i międzynarodowymi standardami niezależności sądownictwa.

Stanowisko to Prokurator Generalny w pełni podziela, czemu dał wyraz w początkowej części niniejszego pisma.

Naruszenia prawa wyborczego i inne nieprawidłowości w wyborach

W związku z wniesionymi protestami wyborczymi Sąd Najwyższy przesłał Prokuratorowi Generalnemu, jako uczestnikowi, kopie 322 protestów wyborczych, w celu zajęcia stanowiska. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko we wszystkich tych sprawach, a więc wobec 322 protestów wyborczych.

Z informacji publikowanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wynika, iż łącznie wpłynęło do Sądu Najwyższego około 56.000 protestów wyborczych. Z tej liczby Prokuratorowi Generalnemu przesłano łącznie celem zajęcia stanowiska jedynie 322 protesty. Pozostałe protesty wyborcze nie zostały mu doręczone, nie miał więc on szansy się z nimi zapoznać.

Na skutek analizy treści protestów oraz przeprowadzonych oględzin kart do głosowania ustalono, iż trakcie liczenia głosów i ustalania wyników głosowania doszło do licznych nieprawidłowości w obwodowych komisjach wyborczych. Nieprawidłowości te polegały na niezgodności treści protokołów wyborczych, w których wskazano wynik głosowania, z liczbą faktycznie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów.

Do błędów takich doszło między innymi w Obwodowej Komisji Wyborczej nr 113 w Warszawie, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 1 w Mysiadle, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 4 w Staszowie, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 1 w Magnuszewie, Obwodowej Komisji nr 95 w Krakowie, Obwodowej Komisji

Wyborczej nr 3 w Oleśnie, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 9 w Strzelcach Opolskich, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 25 w Grudziądzu, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 17 w Gdańsku, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 30 w Bielsku – Białej, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 53 w Katowicach, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 35 w Tychach, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 6 w Kamiennej Górze, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 4 w Brześciu Kujawskim, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 61 w Bielsku – Białej, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 13 w Mińsku Mazowieckim, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 20 w Zabrze, Obwodowej Komisji Wyborczej nr 1 w Lesznowoli.

Prokuratorowi Generalnemu nie jest znana dokładna skala błędów popełnionych przez obwodowe komisje wyborcze w zakresie nieprawidłowego ustalenia liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów. Ustalenie takie możliwe jest wyłącznie w oparciu o czynności przeprowadzone w toku postępowań karnych i ma istotne znaczenie z punktu widzenia wnioskowania o wpływie stwierdzonych nieprawidłowości na wynik wyborów.

W związku ze stwierdzonymi dotychczas nieprawidłowościami w pracach ustalonych obwodowych komisji wyborczych Prokuratury Okręgowej w: Katowicach, Bielsku Białej, Opolu, Jeleniej Górze, Włocławku i Krakowie prowadzą postępowania w sprawie tych nieprawidłowości.

W licznych protestach wyborczych pojawiły się zarzuty dotyczące korzystania przez członków obwodowych komisji wyborczych z aplikacji do weryfikowania zaświadczeń o prawie do głosowania. Wyborcy podnosili, że w sytuacji, gdy zamierzali oddać głos na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, dokument ten był weryfikowany przez członka komisji wyborczej za pomocą jego telefonu komórkowego, w którym zainstalowana była aplikacja. Narzędzie to nie było wprowadzone do użycia przez Państwową Komisję Wyborczą, a jego wykorzystanie podczas procesu weryfikacji czynnego prawa wyborczego było nieuprawnione. Nie sposób w chwili obecnej określić, czy i jaki wpływ na wynik wyborów miało wykorzystanie tej aplikacji podczas prac obwodowych komisji wyborczych, gdyż kwestia ta wymaga poczynienia ustaleń prawnokarnych.

Dlatego też w sprawie wykorzystania tej aplikacji w trakcie ponownego głosowania w dniu 1 czerwca 2025 r. toczy się w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie pod sygn. 3041-1.Ds.172.2025 postępowanie sprawdzające, którego celem jest ustalenie, czy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Z uwagi na fakt, że sprawach, w których Prokurator Generalny zajął stanowisko co do zasadności wniesionych protestów wyborczych, zostało ustalone, że nadesłane kopie protestów wyborczych zawierały zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw przeciwko wyborom, określonych w Rozdziale XXXI k.k. zatytułowanym: „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum, kopie tych protestów wyborczych wraz z załącznikami zostały przekazane według właściwości do Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej, w celu nadania im stosownego biegu oraz podjęcia działań przez właściwe miejscowo powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Według danych Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej, do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wpłynęło łącznie 229 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw z Rozdziału XXXI k.k. oraz o inne czyny związane z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wszczęto łącznie 29 postępowań przygotowawczych, wydano 8 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, 2 postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego, skierowano 3 akty oskarżenia i 1 wniosek o warunkowe umorzenie postępowania.

W toku pozostają 53 postępowania karne o czyny z Rozdziału XXXI k.k. i 32 postępowania o inne czyny zabronione. Ponadto zakończono 20 postępowań w sprawach o inne czyny zabronione związane z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwagi de lege lata i de lege ferenda

Nadmienić należy, iż mimo zwrócenia się Prokuratora Generalnego o nadesłanie odpisów wszystkich protestów wyborczych, a także podjętych wobec nich

rozstrzygnięć, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego uniemożliwiła Prokuratorowi Generalnemu skorzystanie z jego ustawowych uprawnień, nie przysyłając mu tych materiałów procesowych. Z informacji udostępnionych przez I Prezesa Sądu Najwyższego wynika bowiem, iż łącznie do Sądu Najwyższego wpłynęło około 56.000 zł protestów wyborczych. Prokuratorowi Generalnemu udostępniono w celu wyrażenia opinii co do zasadności protestów zaledwie 0,57% wszystkich wniesionych środków. Godzi to nie tylko w prawidłowe wykonywanie ustawowych kompetencji Prokuratora Generalnego, lecz także stanowi naruszenie prawa obywatela – wyborcy do informacji o sposobie rozpoznania protestu, jak również o stanowisku, jakie wobec wniesionego protestu zajął Prokurator Generalny.

Szczególnie podkreślić należy, że Prokurator Generalny pismem z dnia 18 czerwca 2025 r. o sygn. 1001-4.Zp.40.2025, 1001-4.Zp.59.2025 zwrócił się do I Prezesa Sądu Najwyższego o przesłanie odpisu każdego z protestów, który wpłynął do Sądu Najwyższego. W odpowiedzi na to pismo Prezes Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wskazał, iż żądanie tej treści to „próba destabilizacji pracy Sądu i dezorganizowanie sprawnej pracy pracowników Sądu Najwyższego”. Jest to sytuacja nieakceptowalna w demokratycznym państwie prawnym, wpływająca nie tylko na prawidłowość i legalność rozpoznawania protestów wyborczych, lecz także podrywająca zaufanie obywateli, a w tym przypadku wyborców, do organów państwa, organów wymiaru sprawiedliwości i samej instytucji wyborów. Każdy wyborca bowiem, zgodnie z obowiązującymi przepisami Konstytucji (art. 129 ust. 2) oraz Kodeksu wyborczego (art. 321 § 1 i 3) ma prawo nie tylko do złożenia protestu wyborczego, lecz także ma prawo oczekiwać, że złożony przez niego protest wyborczy zostanie rozpoznany rzetelnie, w sposób zgodny z prawem, przez właściwie powołany do tego sąd spełniający konstytucyjne oraz prawnomiędzynarodowe standardy niezależności i bezstronności, z udziałem uprawnionych organów, których prawa procesowe będą w pełni zagwarantowane i respektowane. Tego w procesie rozpoznawania protestów wyborczych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego zabrakło.

Dodać należy, że zapoznanie się przez Prokuratora Generalnego z rozstrzygnięciami Sądu Najwyższego podjętymi w trybie art. 323 § 2 Kodeksu wyborczego jest niezbędne dla przygotowania i zajęcia właściwego stanowiska w sprawie ważności wyborów.

Co istotne, rozpoznanie protestów wyborczych i wyrażenie opinii w trybie art. 323 § 1 Kodeksu wyborczego nastąpiło nie przez uprawniony do tego Sąd Najwyższy, a przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która w świetle uwag poczynionych w pkt. 1. i 2. uzasadnienia niniejszego stanowiska nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a jej rozstrzygnięcia nie mogą mieć waloru orzeczeń Sądu Najwyższego w rozumieniu Kodeksu wyborczego oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie będąc aktami stosowania prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt: II PUO 2/24).

Okoliczność ta bezpośrednio wpływa na zgodność z prawem podjętych w tej Izbie rozstrzygnięć i możliwość opisanego w Kodeksie wyborczym stwierdzenia ważności wyborów.

Sąd Najwyższy rozstrzyga bowiem na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu wszystkich protestów o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Trudno uznać, iż doszło do rozpoznania protestów wyborczych w sposób przewidziany przez Kodeks wyborczy, skoro wbrew regulacji konstytucyjnej i ustawowej rozstrzygnięć w tym zakresie nie podjął Sąd Najwyższy.

Z analizy protestów wyborczych Prokurator Generalny wyprowadził również wnioski, które odnoszą się wprost nie tylko do oceny zgodności z prawem przeprowadzonego głosowania lub wyniku wyborów, lecz także do niedoskonałości rozwiązań związanych z systemem prawa wyborczego.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na niedoskonałość rozwiązań w zakresie protestu wyborczego w obecnym kształcie, w myśl przepisów działu I rozdziału 10 Kodeksu wyborczego. O ile sama instytucja protestów wyborczych powinna być społecznym środkiem kontroli zgodności z prawem przebiegu wyborów oraz źródłem informacji o ewentualnych nieprawidłowościach działania samych

wyborców i członków komisji wyborczych¹, o tyle obecny model, w którym kontrola sądowa protestu wyborczego zakłada w istocie brak możliwości wykazania zaistnienia naruszeń prawa, o których mowa w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego – jest iluzoryczna. Zgodnie z art. 321 § 3 tej ustawy wymaga wskazania przez wyborcę dowodów, na których opiera swoje zarzuty, co w praktyce na ogół nie jest możliwe, ze względu na to, że wyborca nie dysponuje niezbędnym w tym celu instrumentarium. W konsekwencji – już z tego powodu – zdecydowana większość protestów wyborczych pozostawiana została bez dalszego biegu.

Europejski Trybunał Praw Człowieka przestrzega w swoim orzecznictwie przed iluzorycznością sądowej kontroli procesu wyborczego². *De lege lata*, w polskim systemie prawnym nie istnieje wyraźna podstawa prawna, która umożliwiałaby Sądowi Najwyższemu dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu zawnioskowanego przez wyborcę w ramach protestu wyborczego albo przez Prokuratora Generalnego w postępowaniu w sprawie ważności wyborów. Okoliczność ta, w połączeniu z brakiem faktycznych możliwości dowodzenia przez skarżącego w procedurze zainicjowanej wniesieniem protestu wyborczego, stawia pod znakiem zapytania efektywność systemu sądowej kontroli procesu wyborczego.

W związku z powyższym, *de lege ferenda*, system ten powinien ulec zmianom poprzez urealnienie reguł procesu dowodowego w postępowaniu wywołanym wniesieniem protestu wyborczego, jak również w postępowaniu w sprawie ważności wyborów.

Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzone w dniach 18 maja 2025 r. i 1 czerwca 2025 r. dowiodły, iż określony przez przepis art. 324 § 2 Kodeksu wyborczego termin na rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy o ważności wyborów, jest zbyt krótki. Zaznaczyć bowiem trzeba, iż zgodnie z jego brzmieniem uchwałę w tej sprawie Sąd Najwyższy podejmuje w ciągu 30 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Liczba protestów wyborczych, która wpłynęła do Sądu Najwyższego w związku

¹ Zob. A. Józefowicz, *Przesłanki prawne rozstrzygania o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999 nr 3, s. 4.

² Zob. wyrok ETPC z 8.04.2010 r., 18705/06, Aliyev v. Azerbejdżan, LEX nr 56644.

z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi na dzień 18 maja 2025 r., oscylująca wokół 56 tys. spowodowała, iż odniesienie się do każdego z zarzutów podniesionych w protestach przez Prokuratora Generalnego nie było praktycznie możliwe. Jeszcze raz należy jednak podkreślić, że Prokurator Generalny uważa za nieprawidłową praktykę nieprzesłanie mu w celu wyrażenia opinii wszystkich protestów wyborczych, a także podjętych wobec nich rozstrzygnięć.

Istotnym ułatwieniem dowodowym powinno być wprowadzenie cyfrowego rozwiązania w zakresie nadzoru nad sposobem korzystania przez wyborców z zaświadczeń o prawie głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. Instytucję tę reguluje obecnie art. 32 Kodeksu wyborczego. Ze względu na brak istnienia elektronicznego systemu weryfikacji skorzystania przez wyborcę z prawa głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, *de lege lata* nie istnieje realna możliwość zweryfikowania zarzutu ujętego w proteście wyborczym odnośnie do oddania więcej niż jednego głosu przez wyborców korzystających ze wspomnianych zaświadczeń, o których mowa w art. 32 Kodeksu wyborczego. Skuteczne badanie zasadności takiego zarzutu w oparciu o tradycyjne metody wydaje się wątpliwe.

Podobnie w obecnym stanie prawnym nie istnieje możliwość efektywnej kontroli autentyczności zaświadczeń o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów. Wprowadzenie systemu elektronicznej weryfikacji zaświadczeń, choćby na podstawie Centralnego Rejestru Wyborców lub rejestru PESEL wyborców, stanowiłoby skuteczne rozwiązanie tego problemu.

Wobec stwierdzonych licznych nieprawidłowości w procesie liczenia głosów i ustalenia wyników głosowania, polegających między innymi na błędnym przypisaniu głosów oddanych na jednego z kandydatów drugiemu kandydatowi, obecny system liczenia głosów uznać należy za dalece niedoskonały. W celu wyeliminowania możliwości popełnienia tego rodzaju błędów w przyszłych wyborach, należałoby rozważyć wprowadzenie systemu elektronicznego liczenia głosów.

Anomalie w wynikach wyborów i opinie biegłych

Wśród protestów wyborczych, które wpłynęły do Sądu Najwyższego, znalazły się również takie, w których wnoszący podnieśli zarzuty przeciwko ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, opierając się na analizie naukowej, która wskazuje na występowanie czterech kategorii anomalii wyborczych: nadmiernego poparcia dla jednego z kandydatów, nienaturalnego przyrostu liczby głosów między turami, odwrócenia wyniku wbrew lokalnym trendom, a także niewiarygodnego spadku liczby głosów na jednego z kandydatów.

Wnoszący protesty zwrócili uwagę, że wśród wskazanych przez nich obwodowych komisji, w których miało dojść do nieprawidłowości przy liczeniu głosów, znajdują się także te, wobec których Sąd Najwyższy zarządził ponowne przeliczenie głosów.

Prokurator Generalny uznał za zasadne oraz wpływające na wynik wyborów część zarzutów zawartych w tych protestach – w zakresie dotyczącym nieprawidłowego ustalenia wyników głosowania przez obwodowe komisje wyborcze w Krakowie, Oleśnie, Mińsku Mazowieckim, Strzelcach Opolskich, Grudziądzu, Gdańsku, Kamiennej Górze, Bielsku-Białej oraz Mysiadle.

Prokurator Generalny, stojąc na straży praworządności, wskazał Sądowi Najwyższemu na konieczność weryfikacji istotnych zarzutów ujętych w protestach wyborczych, a ponadto pojawiających się w przestrzeni publicznej – odnoszących się do zdarzeń, które mogły nie tylko naruszać Kodeks wyborczy, ale nade wszystko mogły mieć wpływ na wynik wyborów.

Z uwagi na treść zarzutów zawartych w protestach oraz towarzyszącą im argumentację, Prokurator Generalny wystąpił – w obu stanowiskach odnoszących się do tych protestów – z wnioskami o przeprowadzenie oględzin kart do głosowania w 1.472 obwodowych komisjach wyborczych. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nie przychyliła się do tego wniosku i nie przeprowadziła oględzin kart do głosowania w obwodach, w których wynik głosowania budził uzasadnione wątpliwości.

Tym samym Izba ta nie tylko zlekceważyła stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ustalenia wyników głosowania w obwodowych komisjach wyborczych, lecz także – na skutek braku przebadania kart do głosowania w ponownym głosowaniu w dniu 1 czerwca 2025 r. – doprowadziła do sytuacji, w której wynik wyborów wynikający z Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 czerwca 2025 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie odpowiada rzeczywistości. Skoro bowiem stwierdzone zostało, że w niektórych obwodowych komisjach wyborczych wynik oględzin kart do głosowania wskazuje na inny wynik wyborów niż ustalony przez Państwową Komisję Wyborczą, a istnieje prawdopodobieństwo, iż do podobnych nieprawidłowości podczas liczenia głosów i ustalenia wyników wyborów doszło również w innych obwodowych komisjach wyborczych, to nie sposób określić bez przeprowadzenia badań kart do głosowania, jaki jest rzeczywisty wynik wyborów, czyli ile głosów oddano na poszczególnych kandydatów. Tym samym wyborca, oddający głos w ponownym głosowaniu w dniu 1 czerwca 2025 r. nie może mieć pewności, czy głos ten został prawidłowo przypisany kandydatowi, na którego głosował, a co za tym idzie – czy wynik wyborów stwierdzony przez Państwową Komisję Wyborczą odzwierciedla faktycznie wolę wszystkich wyborców, którzy wzięli udział w wyborach. Oczywistym jest, iż okoliczność ta ma kardynalne znaczenie nie tylko dla prawidłowego funkcjonowania państwa, lecz także powszechnego poczucia sprawiedliwości i utrwalenia świadomości, że zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu, który w demokratycznych i zgodnych z regułami prawa wyborach dokonuje aktu powierzenia tej władzy swojemu najwyższemu przedstawicielowi.

Niezależnie od sposobu potraktowania tej doniosłej okoliczności przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny podjął samodzielnie działania zmierzające do weryfikacji stwierdzonych anomalii wyborczych.

Z uwagi na opisane powyżej, dostrzeżone przez Prokuratora Generalnego, jak również potwierdzone sądowymi protokołami oględzin kart do głosowania w licznych obwodowych komisjach wyborczych, nieprawidłowości związane z ustaleniem wyniku

wyborów, przyjmujące postać naruszenia przepisów prawa wyborczego, w celu ustalenia skali tych nieprawidłowości i ich potencjalnego wpływu na wynik wyborów, w toku postępowania wyjaśniającego związanego z opracowaniem niniejszego pisma, w Prokuraturze Krajowej zdecydowano o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłych, którzy posiadają wiadomości specjalne w odpowiednich dziedzinach wiedzy.

Postanowieniami Zastępcy Prokuratora Generalnego z 24 czerwca 2025 r. o sygn. 1001-.4.Zp.215.2025, dopuszczono dowody z opinii biegłych z zakresu ekonometrii oraz socjologii celem udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

„Czy na podstawie danych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą w dniu 2 czerwca 2025 r. wraz z obwieszczeniem o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaleń poczynionych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w trakcie rozpoznawania protestów wyborczych składanych zgodnie z treścią art. 321 Kodeksu wyborczego można stwierdzić, że w ponownym głosowaniu, które odbyło się w dniu 1 czerwca 2025 r., w wynikach głosowania ustalonych na podstawie protokołów głosowania sporządzonych przez poszczególne obwodowe komisje wyborcze wystąpiły anomalie statystyczne, które, biorąc pod uwagę wyniki ustalone na podstawie pierwszego głosowania w dniu 18 maja 2025 r., można określić jako będące skutkiem błędów w obliczeniach ogólnej liczby głosów, głosów nieważnych oraz głosów oddanych na poszczególnych kandydatów, to jest Karola Tadeusza Nawrockiego i Rafała Kazimierza Trzaskowskiego; w przypadku stwierdzenia występowania anomalii statystycznych – wskazanie, w których obwodowych komisjach wyborczych one wystąpiły, jakiej liczby ogólnej liczby głosów, głosów nieważnych oraz głosów oddanych na poszczególnych kandydatów – Karola Tadeusza Nawrockiego i Rafała Kazimierza Trzaskowskiego – mogą dotyczyć w odniesieniu do każdego z nich; w przypadku stwierdzenia występowania anomalii statystycznych – jakiej łącznej liczby głosów oddanych we wszystkich obwodowych komisjach wyborczych mogą dotyczyć?”

Biegli sporządzili dwie odrębne opinie, niezależnie od siebie.

Z treści opinii sporządzonej w dniu 27 czerwca 2025 r. przez dr. hab. Andrzeja Torója, prof. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, wynika, że:

„Anomalie statystyczne, które można stwierdzić na podstawie wyników głosowania z 1.06.2025 (w zestawieniu z wynikami z tych samych obwodów z 18.05.2025), w zestawieniu z dostępnymi na dzień 24.06.2025 r. wynikami oględzin, nie dają podstaw do stwierdzenia błędów lub nadużyć na dużą skalę.

Z bardzo wysokim prawdopodobieństwem anomalie były neutralne dla wyniku głosowania w skali kraju. Ich eliminacja, przy realistycznych założeniach, mogłaby zmniejszyć różnicę między kandydatami o 5-10 tys. głosów w II turze, a przy założeniach skrajnie korzystnych dla kandydata, który otrzymał niższą liczbę głosów – o ok. 18,5 tys., czyli 5% różnicy głosów wykazanej w oficjalnych wynikach powtórnego głosowania.

Zastosowany model ekonometryczny pozwolił na utworzenie rankingu obwodów, w których można priorytetowo przeprowadzić dodatkowe oględziny pod kątem niedoszacowania wyniku R. Trzaskowskiego. 9 z pierwszych 15 miejsc w tym rankingu stanowią obwody, w których już przeprowadzone oględziny potwierdziły zamianę głosów przypisanych obu kandydatom. 17 miejsce w tym rankingu zajmuje obwód, w którym już przeprowadzone oględziny potwierdziły częściowo nieprawidłowe przypisanie głosów. Dwa obwody, w których przeprowadzone oględziny nie potwierdziły nieprawidłowości, znajdują się na dalekich miejscach rankingu (1376 i 20972).

Stworzono również analogiczny ranking pod kątem niedoszacowania wyniku K. Nawrockiego, jednak jest on mniej konkluzywny, gdyż jego czołówka jest zdominowana przez obwody w miejscowościach turystycznych, o wysokiej liczbie głosów oddanych przez wyborców, którzy najprawdopodobniej nie głosowali w tych samych obwodach w pierwszej turze, co daje obraz diagnostyczny podobny do anomalii.

Obwodowe Komisje Wyborcze, w których dokonano oględzin zakończonych konkluzją o wystąpieniu nieprawidłowości, to przypadki w całości zidentyfikowane jako skrajne przez zastosowany tu model. Wnioski z ich analizy nie podlegają uogólnieniu na całą populację obwodowych komisji wyborczych.

Pod względem statystycznym (w szczególności rozkładów zmiennych, które mogłyby potencjalnie świadczyć o anomaliach) obraz wyborów z 2025 r. jest porównywalny z wyborami prezydenckimi z roku 2020.”

Z kolei z opinii sporządzonej w dniu 26 czerwca 2025 r. przez dr. hab. Jacka Hamana z Wydziału Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego wynika, że:

„Na podstawie ogłoszonych przez PKW wyników głosowań z 18 maja i 1 czerwca 2025 możliwe jest wskazanie komisji, w których wyniki zawarte w protokołach głosowania wykazują anomalie statystyczne, które z wysokim prawdopodobieństwem mogą być skutkiem błędów w obliczeniach liczby głosów na poszczególnych kandydatów (w tym również odwrotnego przypisania wyniku kandydatom). Na podstawie samego modelu statystycznego nie jest możliwe jednoznaczne przesądzenie, czy dana anomalia jest skutkiem takiego błędu, czy wynika z innych szczególnych okoliczności, jednak oględziny i ponowne zliczenie głosów wykonane dotąd w 12 komisjach potwierdziły, że wśród tych komisji, dla których model wykazał anomalie statystyczne, wynikały one z błędów komisji, zaś dla komisji, dla których model nie wykazywał anomalii, również oględziny sądowe nie wykazały błędów lub wykazały jedynie drobne błędy o marginalnym znaczeniu.

Uwzględniając jedynie 145 komisji, dla których wskazano bardzo wysokie ryzyko błędu komisji: w 78 komisjach stwierdzono anomalie na korzyść kandydata Karola Nawrockiego; liczba błędnie przypisanych głosów, która wyjaśniałaby te anomalie, wynosi w tych komisjach łącznie około 4319 głosów. W 67 komisjach stwierdzono anomalie na korzyść kandydata Rafała Trzaskowskiego; liczba błędnie przypisanych głosów, która wyjaśniałaby te anomalie, wynosi w tych komisjach łącznie około 2897 głosów.

Uwzględniając łącznie 249 komisji, dla których wskazano bardzo wysokie lub wysokie ryzyko błędu komisji: w 133 komisjach stwierdzono anomalie na korzyść kandydata Karola Nawrockiego; liczba błędnie przypisanych głosów, która wyjaśniałaby te anomalie, wynosi w tych komisjach łącznie około 5696 głosów. W 116 komisjach stwierdzono anomalie na korzyść kandydata Rafała Trzaskowskiego; liczba

błędnie przypisanych głosów, która wyjaśniałaby te anomalie, wynosi w tych komisjach łącznie około 4336 głosów.

Liczba oraz odsetek głosów nieważnych w drugiej turze wyborów Prezydenta RP w 2025 (0,90%, czyli 189294 głosy) nie odbiega znacząco od liczby i odsetka głosów nieważnych w drugiej turze wyborów Prezydenta RP w roku 2020 (0,86% czyli 177724 głosy) i jest niższa, niż liczba i odsetek głosów nieważnych w drugiej turze wyborów Prezydenta RP w roku 2015 (1,47% czyli 250231 głosów; wszystkie wartości podane za odpowiednimi Obwieszczeniami Państwowej Komisji Wyborczej).

Także proporcje głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „x” przy nazwiskach obu kandydatów i głosów nieważnych z powodu niepostawienia znaku „x” przy nazwisku żadnego kandydata są podobne w roku 2025 i 2020, przy czym w 2025 roku udział głosów „dwukrzyżykowych” był niższy (54% ogółu głosów nieważnych) niż w 2020 (58%); dla roku 2015 brak danych o przyczynach nieważności głosu (obliczenia własne w oparciu o dane z Obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej).

Głosy nieważne w wyborach prezydenckich mogą być efektem błędów i pomyłek wyborców (które są możliwe nawet przy tak prostym głosowaniu), w znacznej części mogą być jednak świadomymi „głosami protestu”, przeciw obu kandydatom. W takim przypadku dla wyborcy może być bardziej racjonalnym działaniem postawienie znaku „x” przy obu kandydatach, niż wrzucenie pustej karty - daje mu to bowiem gwarancję, że karta nie zostanie przerobiona przez ewentualnego nieuczciwego członka komisji. Dobrym przykładem takiego „głosu protestu” jest załączony do akt sprawy 1001 -4.Zp.59.2025 skan karty do głosowania z OKW nr 95 w Krakowie. Rozkład głosów nieważnych, w tym, w szczególności, nieważnych ze względu na postawienie znaku „x” przy nazwiskach obu kandydatów, nie wykazuje znaczących korelacji z odsetkami głosów oddanych na poszczególnych kandydatów w II turze (kwadrat współczynnika korelacji liniowej wynoszący 0,02, co oznacza praktycznie brak związku).

Model regresji wielokrotnej, uwzględniający dane o wynikach wszystkich kandydatów w I turze, wynikach kandydatów w II turze oraz odsetku głosów nieważnych w I turze) pozwala odtworzyć jedynie 6,7% zróżnicowania odsetka głosów

nieważnych w różnych obwodach stałych (w porównaniu do 98,1 % odtworzonego zróżnicowania dla wyników kandydatów w II turze). Liczby głosów nieważnych w poszczególnych komisjach są niskie - licząc głosy nieważne wszystkich typów, 93% zostało oddanych w komisjach, w których zliczono nie więcej niż 20 głosów nieważnych, zaś w odniesieniu do głosów nieważnych „dwukrzyżykowych”- 92% z nich padło w komisjach, w których zliczono po nie więcej niż 8 takich głosów.”

Z obydwu opinii biegłych wysnuć zatem należy uzasadniony wniosek, iż anomalie statystyczne, będące następstwem błędnie policzonych głosów w ponownym głosowaniu w dniu 1 czerwca 2025 r., biorąc pod uwagę ustalone przez Państwową Komisję Wyborczą wyniki, mogły nie mieć wpływu na ostateczny rezultat wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. i 1 czerwca 2025 r. – wskazanie jednego ze zwycięskich kandydatów. Jednak także z tych opinii wynika, że zasadne dla ustalenia rzeczywistych liczb głosów oddanych na kandydatów jest przeprowadzenie oględzin kart do głosowania szeregu dalszych obwodowych komisji wyborczych. Z tego powodu wynik wyborów jest wciąż nieznany, bo nie można w sposób jasny i pewny określić przewagi jednego z kandydatów. Należy podkreślić, że to do Sądu Najwyższego – w ramach posiadanej mocy dowodowej – powinno należeć przeprowadzenie takich badań, a w konsekwencji przeliczenie głosów, tak aby ustalić wynik wyborów zbliżony do rzeczywistości.

Raport Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Do kwestii nieprawidłowości związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi na dzień 18 maja 2025 r. odniosła się również Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, wskazując między innymi na problemy dotyczące finansowania kampanii wyborczej. Z dokumentu opublikowanego w dniu 2 czerwca 2025 r. – Oświadczenia o Wstępnych Ustaleniach i Wnioskach, stanowiącego wynik wspólnych działań Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Rady

Europy wynika między innymi, że „wbrew standardom międzynarodowym oraz wcześniejszym zaleceniom Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, przepisy prawa nie regulują prowadzenia kampanii przez podmioty trzecie. Przed drugą turą wyborów niewystarczające regulacje – zwłaszcza w Internecie – w połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru i sankcji dodatkowo pogłębiły istniejące luki prawne. Kilka takich podmiotów trzecich, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego prowadzące obserwację wyborów oraz działania mobilizujące wyborców, prowadziło – również w Internecie – kampanie wspierającą Rafała Trzaskowskiego, ponosząc przy tym znaczne wydatki. Podmioty te nie są prawnie zobowiązane do ujawniania źródeł swoich przychodów ani wydatków, co podważa przejrzystość, odpowiedzialność, integralność finansowania kampanii i możliwość podjęcia świadomej decyzji przez wyborców”.

W Oświadczeniu podniesiono, że choć władze podejmowały działania w sprawie ochrony procesu wyborczego przed zagraniczną dezinformacją, to – zdaniem obserwatorów – wysiłki te nie były wystarczająco skoordynowane, a komunikacja publiczna na temat podjętych działań były sprzeczne.

Uwagę Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zwróciła również legitymacja prawna Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w kontekście orzekania w sprawie protestów wyborczych. Jak wskazano w wyżej przytoczonym dokumencie, „Europejski Trybunał Praw Człowieka pozostawił możliwość, że prawa gwarantowane w Konwencji, w tym prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym zgodnie z prawem, mogą mieć zastosowanie do środków zaskarżenia w sprawach wyborczych. Kontrowersje te wydają się przyczyniać do spadku zaufania społecznego do sądownictwa, co może mieć wpływ na akceptację społeczną wszelkich decyzji podejmowanych przez tę izbę.” Zastrzeżenia te Prokurator Generalny w całości podziela.

Wnioski końcowe

Protesty wyborcze, które wpłynęły do Sądu Najwyższego, rozpoznane zostały przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Również sprawa o sygn. I NSW 9779/25, która dotyczy stwierdzenia ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., rozpoznawana jest w tej Izbie, co wynika z przesłanego Prokuratorowi Generalnemu zawiadomienia. Przesądza to o fakcie, iż nie zostały dochowane wymogi określone przez przepisy art. 323 § 1 i art. 324 § 1, 1a i 3 Kodeksu wyborczego, a także wynikające z art. 129 Konstytucji RP, określające Sąd Najwyższy jako właściwy do podjęcia rozstrzygnięć w tych sprawach.

Tym samym Prokurator Generalny nie może wnieść o stwierdzenie ważności wyborów w przypadku wydania takiego orzeczenia przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, gdyż byłoby ono pozbawione mocy prawnej.

Wskazując na powyższe, stojąc na straży praworządności, mając jednocześnie na względzie treść wspomnianego sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej, a także wobec braku rozpoznania protestów wyborczych przez prawem przewidziany organ w oparciu o przepis art. 323 § 1 Kodeksu wyborczego – w obecnym stanie prawnym jako właściwy jawi się wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy – sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych powołanych do orzekania w procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3) – uchwały stwierdzającej ważność wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

Prokurator Generalny zastrzega sobie prawo do przesłania uzupełniającego stanowiska do dnia 1 lipca 2025 r.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Jacek Bilewicz
Zastępca Prokuratora Generalnego

Załączniki:

- odpis stanowiska – 5 egz.
- kopia oświadczenia 28 sędziów Sądu Najwyższego
- kopia oświadczenia 5 byłych Prezesów Trybunału Konstytucyjnego