

POSTANOWIENIE

Dnia 30 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z protestu B.B. i innych połączonych do wspólnego rozpoznania postanowieniem Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2025 r.,
protest przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 czerwca 2025 r.,

pozostawia protesty bez dalszego biegu.

Aleksander Stępkowski Adam Redzik Paweł Wojciechowski

UZASADNIENIE

I.

I.1. B.B. (dalej także: Wnosząca protest), 10 czerwca 2025 r. wniosła protest przeciwko ważności wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych w dniu 1 czerwca 2025 r. domagając się stwierdzenia nieważności wyborów we wszystkich okręgach wyborczych z uwagi na:

1. stwierdzone i potwierdzone nieprawidłowości o charakterze masowym, systemowym i mających realny wpływ na wynik wyborów - w tym m.in. błędy w

- protokołach, manipulacje w raportowanych danych PKW, a także duży odsetek głosów nieważnych spowodowanych nieprawidłowym oznaczeniem kart;
2. błędne ogłoszenie wyników wyborów bowiem, korygowane wyniki oparte na analizie danych źródłowych z komisji obwodowych oraz wykazane błędy, których skala przekracza 900 000 głosów;
 3. anomalie wyników, niestandardowe przepływy głosów oraz nieprawidłowości proceduralne (w szczególności w województwach: mazowieckim, podlaskim, podkarpackim, lubelskim i małopolskim);
 4. poważne nieprawidłowości, fałszywe oddawanie głosów z uwagi na możliwość wielokrotnego wykorzystywania zaświadczeń o prawie do głosowania oraz wykorzystywania nieautoryzowanej aplikacji do ich weryfikacji przez komisje wyborcze.

Poza wnioskiem dotyczącym stwierdzenia nieważności wyborów we wszystkich okręgach wyborczych, Wnosząca protest wniosła o:

1. „uznanie, że w rzeczywistości większą liczbę ważnie oddanych głosów uzyskał kandydat Rafał Trzaskowski”;
2. zbadanie protokołów komisji obwodowych w województwach: mazowieckim, podlaskim, podkarpackim, lubelskim i małopolskim;
3. zbadanie mechanizmu wykorzystywania zaświadczeń o prawie do głosowania;
4. dopuszczenie niezależnych biegłych sądowych z zakresu cyberbezpieczeństwa, analizy danych wyborczych oraz prawa wyborczego, celem ustalenia rzeczywistego wpływu zidentyfikowanych nieprawidłowości na wynik wyborów.

I.2. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu ze względu na to, że Wnosząca protest nie wykazała, że doszło do naruszenia przepisów mieszczących się w materialnoprawnym katalogu podstaw wniesienia protestu wyborczego, a przedstawione przez nią zarzuty dotyczą bliżej nieokreślonych przypadków nieprawidłowości i nie wskazują w których obwodach wyborczych doszło do takich naruszeń.

I.3. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o uznanie protestu za zasadny w części dotyczącej niewłaściwego przypisania głosów kandydatom w ponownym głosowaniu (o ile postępowanie dowodowe wykazałoby słuszność

takiego zarzutu) oraz pozostawienie protestu bez dalszego biegu w pozostałej części.

Uzasadniając swoje stanowisko Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wskazał, że potwierdzenie zarzutów dotyczących nieprawidłowości przypisania głosów przez obwodowe komisje wyborcze wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego. Zaznaczył jednak, że sam fakt, iż w danym obwodzie głosowania w ponownym głosowaniu większą liczbę głosów uzyskał ten kandydat, który w pierwszym głosowaniu uzyskał w tym obwodzie mniejszą liczbę głosów od konkurenta uczestniczącego w drugiej turze, nie przesądza jednoznacznie o tym, że musiało dojść do jakichkolwiek nieprawidłowości podczas ustalania wyników głosowania. Odnosząc się do kwestii używania aplikacji do weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania w miejscu pobytu wskazał, że stanowiło to naruszenie prawa, jednak Wnosząca protest nie wskazała żadnych dowodów ani nawet nie uprawdopodobniła, że w ponownym głosowaniu w dniu 1 czerwca 2025 r. któremukolwiek wyborcy nie została wydana karta do głosowania w związku z weryfikacją zaświadczenia nieautoryzowanym urządzeniem.

II.

II.1. Postanowieniem z 28 czerwca 2025 r. Sąd Najwyższy połączył sprawy o sygn. akt I NSW 587/25, I NSW 592/25, I NSW 594/25, I NSW 596/25, I NSW 598/25, I NSW 600/25, I NSW 601/25, I NSW 603/25, I NSW 605/25, I NSW 607/25, I NSW 610/25, I NSW 611/25, I NSW 613/25, I NSW 614/25, I NSW 616/25, I NSW 618/25, I NSW 620/25, I NSW 624/25, I NSW 1329/25, I NSW 1331/25, I NSW 1677/25 ze sprawą niniejszą, celem ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

II.2. Wszystkie z wyżej wskazanych protestów wyborczych miały jednakowe brzmienie. W każdym z nich wskazano dane osobowe Wnoszących protest, w tym numery PESEL. Zostały nadto wniesione z zachowaniem przepisanego terminu.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

III.1. Wolne, równe, powszechne i bezpośrednie wybory realizowane w głosowaniu tajnym są świętem i istotą demokracji, stanowiąc emanację kluczowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej z art. 2 Konstytucji RP. To w akcie wyborczym każdy uprawniony realizuje swoje prawo do partycypacji we władzy; wyboru swoich przedstawicieli czy też głowy państwa – Prezydenta RP. Wybory muszą być zatem przeprowadzone w sposób gwarantujący, że głosy wyborców zostaną policzone zgodnie z prawem, a wszelkie mogące wystąpić nieprawidłowości i przestępstwa związane z aktem wyborczym zostaną wyjaśnione. Szczególnym instrumentem służącym każdemu wyborcy jest protest wyborczy, który – w przypadku wyborów do Sejmu RP, Senatu RP oraz Prezydenta RP, zgodnie z Konstytucją RP, wnosi się bezpośrednio do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy rozpoznaje je a następnie rozstrzyga o ważności wyborów. Ten model ustrojowy sądowej kontroli wyborów do głównych organów władzy jest utwierdzony polską szczególną tradycją sięgającą Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. (art. 19).

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

III.3. Materialnoprawne podstawy protestu wyborczego określone zostały natomiast w art. 82 § 1 pkt 1 i 2 k.wyb., zgodnie z którym przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu:

1. dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub
2. naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

III.4. Wymagania formalne protestu określono w art. 321 k.wyb., zgodnie z którym 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 (dalej także: PKW), przy czym nadanie w tym terminie protestu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu Najwyższego (§ 1).

III.5. Protesty wyborcze składa się do Sądu Najwyższego osobiście (wyjątek od zasady reprezentacji przez profesjonalnego pełnomocnika) lub przez pełnomocnika. Zgodnie z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w proteście zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera owe zarzuty. Z uwagi na to, że protest wyborczy jest środkiem procesowym o indywidualno-konkretnym charakterze, należy konkretnie wskazywać w nim naruszenia i przedstawiać dowody ich popełnienia, a co najmniej uprawdopodobnić prawdziwość zarzutów.

III.6. Możliwość rozpoznania protestu wyborczego warunkowana jest wskazanymi wyżej wymogami, ale ponadto protest musi spełniać minimalne warunki pisma procesowego określone w art. 126 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm., dalej także: k.p.c.), w tym zawierać m.in. własnoręczny podpis (odpowiednio art. 126 § 1 pkt 6 k.p.c.). Protest wyborczy to pierwsze pismo w sprawie, wobec czego powinien zawierać m.in. numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) lub numer identyfikacji podatkowej (NIP) wnoszącego protest (odpowiednio art. 126 § 2 pkt 2 k.p.c.). Podkreślić też należy, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawach z protestów wyborczych nie wzywa się do usunięcia braków formalnych, a przepisy art. 130 § 1-2 oraz art. 130^{1a} § 1-3 k.p.c. nie mają zastosowania (uchwała Sądu Najwyższego z 25 października 2023 r., I NZP 8/23).

III.7. W analizowanym proteście, jak i w połączonych do wspólnego rozpoznania protestach (wskazanych w pkt. II.1.) prawidłowo podano dane osobowe Wnoszących protest (w tym numer PESEL). Rozpatrywane protesty wyborcze nie spełniają jednak pozostałych wymogów formalnych.

III.8. Wnoszący protest nie przedstawili ani nie przywołali żadnych dowodów na potwierdzenie wskazanych przez siebie zarzutów. Przedstawione przez nich okoliczności oparte są na doniesieniach rozpowszechnionych w opinii publicznej i dotyczą bliżej nieokreślonych przypadków nieprawidłowości. Przede wszystkim nie wskazują, w których obwodowych komisjach wyborczych doszło do wskazywanych uchybień.

Wnoszący protest przedstawili co prawda tabelaryczne zestawienie głosów oddanych w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta RP jednak nie może być ono poczytywane jako dowód potwierdzający dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego czy deliktu wyborczego w rozumieniu art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. Przywoływane zestawienie nie zostało w żaden sposób uprawdopodobnione – nie wskazano jego autora, oficjalnej strony urzędowej czy też podmiotu odpowiedzialnego za jego przygotowanie lub publikację. Ponadto, na podstawie samych hipotetycznych szacunków nie jest możliwe ustalenie, że do jakichkolwiek nieprawidłowości faktycznie doszło. Jeżeli Wnoszący protest mieli wiedzę o błędach przy ustalaniu wyników głosowania, to powinni byli przede wszystkim wskazać na czym konkretnie te błędy polegały i w których obwodowych komisjach wystąpiły.

III.9. Nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut o możliwości wielokrotnego korzystania z zaświadczeń o prawie do głosowania w miejscu pobytu czy też możliwych skutków weryfikacji tych zaświadczeń za pomocą nieautoryzowanej przez Państwową Komisję Wyborczą aplikacji. Gdyby doszło do nadużyć w tym względzie, to stanowiłoby to naruszenie Kodeksu wyborczego. Nie jest jednak możliwe potwierdzenie takich uchybień wyłącznie na podstawie informacji pochodzących z doniesień medialnych bez chociażby

uprawdopodobnienia, w których obwodowych komisjach wyborczych nieprawidłowości takie miały miejsce.

III.10. Odnosząc się do zarzutu wzrostu liczby tzw. „głosów nieważnych” w ponownym głosowaniu (w głosowaniu 18 maja 2025 r. – 85 813, w ponownym głosowaniu 1 czerwca 2025 r. – 189 294), to zauważyć należy, że zarzut ten ma charakter spekulacyjny, nie wskazano też żadnych dowodów.

Niemniej Sąd Najwyższy zwraca uwagę na to, że w pierwszym głosowaniu udział wzięło 19 603 784 wyborców. Spośród nich 7 665 183 nie oddało swojego głosu na żadnego z kandydatów biorących udział w ponownym głosowaniu 1 czerwca 2025 r. Nie jest więc wykluczone, że część wyborców, którzy nie głosowali na dwóch kandydatów biorących udział w ponownym głosowaniu, oddaniem głosu nieważnego wyraziła swój sprzeciw i brak poparcia dla obu kandydatów. Wniosek taki potwierdzają oficjalne wyniki wcześniejszych wyborów Prezydenta RP, w których zawsze dochodziło do wzrostu liczby głosów nieważnych w ponownym głosowaniu. Ponadto w większości wcześniejszych wyborów liczba głosów nieważnych była wyższa od liczby głosów nieważnych w wyborach Prezydenta RP w 2025 r.

Z danych pochodzących z obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że liczba głosów nieważnych w wyborach 2020 r. to: 58 301 w pierwszym głosowaniu i 177 724 w głosowaniu ponownym. To jedyny przypadek, gdy liczba głosów nieważnych oddanych w obu głosowaniach była niższa od tej z wyborów w 2025 r., ale różnica nie jest duża. W przypadku pozostałych wyborów Prezydenta RP głosów nieważnych było więcej. I tak w wyborach w 2015 r. w pierwszym głosowaniu było to 124 952 głosów nieważnych a w ponownym głosowaniu – 250 231. W wyborach w 2010 r. – 117 662 w pierwszym głosowaniu i 197 396 w ponownym głosowaniu. W wyborach w 2005 r. – 99 661 w pierwszym głosowaniu i 155 233 w głosowaniu ponownym. W wyborach w 2000 r. Prezydent RP został wyłoniony w pierwszym głosowaniu, w którym liczba głosów nieważnych wynosiła 190 312. Z kolei w wyborach w 1995 r. w pierwszym głosowaniu liczba głosów nieważnych wynosiła 330 868, a w głosowaniu ponownym 383 881.

III.11. Wniosek dowodowy w postaci żądania dopuszczenia opinii niezależnych biegłych sądowych z zakresu cyberbezpieczeństwa, analizy danych wyborczych oraz prawa wyborczego, celem ustalenia rzeczywistego wpływu zidentyfikowanych nieprawidłowości na wynik wyborów, nie spełnia wymogu z art. 235¹ zd. 1 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem „we wniosku o przeprowadzenie dowodu strona jest obowiązana oznaczyć dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz wyszczególnić fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem”. Wnoszący protest nie wyszczególnili faktów, które ich zdaniem miałyby zostać wykazane opiniami ww. biegłych sądowych. Tak sformułowany wniosek dowodowy ma służyć poszukiwaniu nieprawidłowości, które w subiektywnej ocenie Wnoszących protest miały miejsce, przy czym Wnoszący protest w rzeczywistości nie wskazali żadnych konkretnych naruszeń. Oznacza to zatem, że przeprowadzenie wnioskowanego dowodu ma dopiero ujawnić ewentualne nieprawidłowości, a nie je potwierdzić.

III.12. Podkreślić należy, że niezależnie od ograniczeń co do podstaw protestu wyborczego (art. 82 § 1 k.wyb.) całokształt czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów – nie tylko sam akt głosowania czy ustalania wyniku wyborów – winien być badany przy ocenie ważności wyboru Prezydenta RP. Sąd Najwyższy proceduje wówczas na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji RP i powinien wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogły mieć znaczenie dla stwierdzenia ważności wyborów, w tym te które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestu wyborczego, jak rola mediów publicznych w kampanii wyborczej, zaangażowanie podmiotów publicznych w kampanię wyborczą itp. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20; por. np. B. Szczurowski, Komentarz do art. 129 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, nb. 11; P. Czarny, *Komentarz do art. 129 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, pkt 4).

III.13. Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, na podstawie art. 322 § 1 zd. 1 k.wyb. w zw. z art. 321 § 1 k.wyb., orzekł jak w sentencji.

Sk

[a.ł]

Aleksander Stępkowski Adam Redzik Paweł Wojciechowski