

UCHWAŁA

Dnia 1 lipca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski

SSN Elżbieta Karska

SSN Paweł Księżak

SSN Joanna Lemańska

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Grzegorz Pastuszko

SSN Tomasz Przesławski

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

SSN Grzegorz Żmij

Protokolant Przemysław Szuty

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 1 lipca 2025 r.,

z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

sprawy ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 18 maja 2025 r. i 1 czerwca 2025 r.,

na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
po uwzględnieniu obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 czerwca 2025 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 714) oraz biorąc pod uwagę stanowiska Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 324 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365),

**stwierdza ważność wyboru Karola Tadeusza Nawrockiego na
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanego 1 czerwca
2025 r.**

Krzysztof Wiak

Leszek Bosek

Paweł Czubik

Tomasz Demendecki

Marek Dobrowolski

Elżbieta Karska

Paweł Księżak

Joanna Lemańska

Oktawian Nawrot

Janusz Niczyporuk

Grzegorz Pastuszko

Tomasz Przesławski

Adam Redzik

Mirosław Sadowski

Aleksander Stępkowski

Maria Szczepaniec

Paweł Wojciechowski

Grzegorz Żmij

UZASADNIENIE

Podstawą prawną przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, których data została wyznaczona na 18 maja 2025 r., były: art. 127 w związku z art. 128 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej: Kodeks wyborczy lub k.wyb.). Wybory zarządzono postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 48).

W przeprowadzonym 18 maja 2025 r. pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzymał więcej niż połowy głosów ważnych, co stwierdziła Państwowa Komisja Wyborcza w obwieszczeniu z 19 maja 2025 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 652), czego następstwem było przeprowadzenie 1 czerwca 2025 r. ponownego głosowania na dwóch kandydatów: Rafała Kazimierza Trzaskowskiego i Karola Tadeusza Nawrockiego, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. W obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z 2 czerwca 2025 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 714) stwierdzono,

iż w ponownym głosowaniu 1 czerwca 2025 r., spośród dwóch kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej więcej głosów otrzymał Karol Tadeusz Nawrocki i – stosownie do art. 127 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 292 § 4 Kodeksu wyborczego – został wybrany na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 127 ust. 7 Konstytucji RP warunki ważności wyboru Prezydenta RP określa ustawa. Przepis art. 324 § 1 k.wyb. przewiduje, że Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów, rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 324 § 1a k.wyb. Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby. Stosownie do art. 26 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622 ze zm., dalej: „uSN”) stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie z art. 324 § 2 k.wyb., Sąd Najwyższy podejmuje uchwałę w ciągu 30 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Organizacja procesu wyborczego w Polsce nie została przekazana do kompetencji Unii Europejskiej. Zasady wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie są i nie mogą być regulowane prawem Unii Europejskiej. W świetle postanowień Traktatu o Unii Europejskiej nie budzi wątpliwości, że podstawowe struktury konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej znajdują się poza zakresem regulacji Unii Europejskiej (art. 4 ust. 2 TUE). W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ani art. 90 ust. 1, ani art. 91 ust. 3 Konstytucji RP nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji w tym zakresie (zob. m.in. wyroki pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z: 11 maja 2005 r., K 18/04; 24 listopada 2010 r., K 32/09; 7 października 2021 r., K 3/21). Umocowanie konstytucyjne i ustawowe Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do prowadzenia postępowania w przedmiocie ważności wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie jest objęte

zakresem prawa Unii Europejskiej oraz jego wykładni dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta RP stanowi sprawę publiczną, która nie jest ani sprawą cywilną ani karną w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dał temu wyraz Europejski Trybunał Praw Człowieka, uznając 12 listopada 2020 r. za niedopuszczalną *ratione materiae* skargę nr 42044/2020, w której domagano się stwierdzenia naruszenia art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez orzekanie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2020 (szerzej: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., I NSW 1237/23).

Prokurator Generalny zajmując stanowiska w sprawach zainicjowanych protestami wyborczymi każdorazowo wnosił o przekazanie sprawy do rozpoznania do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wniosek taki, jako sprzeczny z obowiązującym prawem, nie mógł zostać uwzględniony. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, utworzona wraz z Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na mocy tego samego przepisu art. 133 § 2 u.SN, nie jest i nigdy nie była właściwą do rozpoznawania protestów wyborczych, ani też do orzekania w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP. W poprzednim stanie prawnym, czyli przed dniem 8 marca 2018 r., izbą właściwą do orzekania w tym zakresie była Izba Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, która wraz z Izbą Wojskową została zniesiona na mocy art. 133 § 1 u.SN.

Sąd Najwyższy zapoznał się z treścią sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opiniami wydanymi w wyniku rozpoznania protestów wyborczych. Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 18 maja 2025 r., przyjęte 16 czerwca 2025 r., obejmuje informacje dotyczące wyborów przeprowadzonych 18 maja 2025 r. i 1 czerwca 2025 r. Z treści tego sprawozdania wynika, że co do zasady wybory przebiegały w sposób prawidłowy. Obwodowe komisje wyborcze dokonały ustalenia wyników głosowania i sporządziły protokoły głosowania poprawnie, bez błędów wymagających ponownego liczenia głosów i sporządzenia protokołów, a naruszenia prawa wyborczego były nieliczne.

Po ogłoszeniu wyników głosowania do Państwowej Komisji Wyborczej dotarły informacje o wadliwie sporządzonych protokołach obwodowych komisji wyborczych. Po zebraniu wyjaśnień członków obwodowych komisji wyborczych oraz pełnomocników okręgowych komisji wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że w protokołach 11 obwodowych komisji wyborczych doszło do zamiany wyników wyborów między kandydatami. W 9 obwodach głosy Rafała Kazimierza Trzaskowskiego zostały przypisane Karolowi Tadeuszowi Nawrockiemu natomiast w 2 obwodach głosy Karola Tadeusza Nawrockiego zostały przypisane Rafałowi Kazimierzowi Trzaskowskiemu.

Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że opisane wyżej przypadki stanowią naruszenie przepisów prawa wyborczego jednak nie jest w stanie - z uwagi na brak pełnej wiedzy o ich rzeczywistej skali – jednoznacznie przesądzić, czy miały one istotny wpływ na przebieg wyborów, pozostawiając w tym zakresie ocenę Sądowi Najwyższemu. Podkreślono, że niezależnie od skali, w jakiej problem ten wystąpił, nie może być akceptowane, aby w oficjalnej dokumentacji wyborczej dochodziło do uchybień w zakresie tak fundamentalnym, jak prawidłowe przeniesienie danych ustalonych przez komisję w toku obliczania wyników głosowania. Szczególnej krytyce poddano okoliczność, że większość zauważonych błędów dotyczyła wyniku konkretnego kandydata, co – niezależnie od intencji osób sporządzających protokół – może być odbierane jako podważające bezstronność komisji oraz może prowadzić do erozji zaufania obywateli do instytucji odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, że przypadki tego rodzaju nie mogą być traktowane jako nieuniknione elementy procesu wyborczego.

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

Podczas posiedzenia Sądu Najwyższego w sprawie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta RP 1 lipca 2025 r. Przewodniczący Państwowej Komisji

Wyborczej zmodyfikował stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej i wskazał, że w związku z rezultatem postępowań dowodowych przeprowadzonych w toku rozpatrywania protestów wyborczych przez Sąd Najwyższy, wspomniane incydenty nie mogły mieć wpływu na wynik wyboru.

W związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi na 18 maja 2025 r. (pierwsze głosowanie) i na 1 czerwca 2025 r. (ponowne głosowanie), do Sądu Najwyższego wpłynęło 55 274 protestów wyborczych, w tym w przeważającej części opartych na kilku wzorach dostępnych w przestrzeni publicznej. Pod sygnaturą I NSW 208/25 rozpatrzono 49 527 protestów wyborczych o tożsamej treści.

Sąd Najwyższy po zapoznaniu się z każdym złożonym protestem zauważa, że liczba wniesionych protestów nie zwiększa wagi ujętych w nich jednobrzmiących zarzutów, jeśli zarzuty te są tożsame treściowo i nie dotyczą własnego, konkretnego i rzeczywistego interesu wnoszącego protest. W takim przypadku efekt skali nie ma znaczenia z punktu widzenia oceny dokonywanej przez Sąd Najwyższy. Podobnie stwierdził Sąd Najwyższy w 1995 r. wskazując, że nie można dokonywać oceny wyborów na podstawie liczby wniesionych protestów (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1995 r., III SW 247/95).

Sąd Najwyższy pozostawił bez dalszego biegu 54 025 protestów.

Przystępując do rozpoznawania protestów wyborczych, Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności badał kwestię spełnienia warunków formalnych protestów wyborczych. Znaczna grupa złożonych protestów obarczona była 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.

Szczególnie liczną grupą były protesty niezawierające danych identyfikacyjnych wnoszącego protest. Braki te polegały na:

- podaniu nieczytelnego imienia lub nazwiska,
- podaniu jedynie inicjału imienia,
- podaniu jedynie nazwiska,
- niepodaniu imienia i nazwiska, przy jednoczesnym opatrzeniu protestu wyłącznie nieczytelnym podpisem lub parafką.

Podkreślić należy, że w odniesieniu do tej grupy można dostrzec pewną zależność pomiędzy jednym z wzorów opublikowanych 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. Stwierdzenie braków formalnych pisma procesowego obligowało Sąd Najwyższy do pozostawienia protestów bez dalszego biegu.

Następnie Sąd Najwyższy badał spełnienie przesłanek formalnych protestu wyborczego, właściwych dla tego rodzaju środka prawnego.

Stwierdzając istnienie przesłanek negatywnych w tym względzie, bez dalszego biegu pozostawiono protesty, przede wszystkim z uwagi na: 1) sformułowanie zarzutów niemieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 k.wyb.), 2) brak przedstawienia lub wskazania dowodów na poparcie przedstawionych zarzutów (art. 321 § 3 k.wyb.).

W większości protestów podnoszono zarzuty tego samego rodzaju. W wielu protestach wyborczych podnoszono zarzut dotyczący stosowania przez niektórych członków obwodowych komisji wyborczych nieautoryzowanego narzędzia informatycznego, które miało być wykorzystywane do nieformalnej weryfikacji zaświadczeń o prawie do głosowania, co w ocenie PKW mogło skutkować bezzasadną odmową dopuszczenia do głosowania. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że podstawą odmowy dopisania wyborcy do spisu wyborców na podstawie

zaświadczenia o prawie do głosowania nie mogą być informacje zawarte w jakiejkolwiek aplikacji innej, niż oficjalnie dopuszczona w procesie wyborczym. Sąd Najwyższy podkreśla, że w żadnym z protestów nie został sformułowany zarzut, w którym wnoszący protest podnosiłby, iż odmówiono mu wydania karty do głosowania w oparciu o dane z tego narzędzia informatycznego, a podnoszone zarzuty opierały się jedynie na informacjach medialnych o stosowaniu tego rodzaju aplikacji, w związku z czym protesty w tym zakresie pozostawiane były bez dalszego biegu. W grupie protestów pozostawionych bez dalszego biegu z powodu niewłaściwego sformułowania zarzutów powoływano „anomalie” w liczeniu głosów i zamianę wyników w obwodowych komisjach wyborczych, z powołaniem się na różnego rodzaju informacje funkcjonujące w przestrzeni publicznej, w tym na modele statystyczne. Tego rodzaju zarzuty, jako abstrakcyjne, hipotetyczne, bliżej nieokreślone, niezwiązane ściśle z sytuacją prawną protestującego i nie mieszczące się w przedmiocie protestu, o którym mowa w art. 82 § 1 k.wyb., jak też nie zawierające żadnych dowodów, z których wynikałoby zaistnienie nieprawidłowości podczas głosowania i ustalania jego wyników pozostawiane były bez dalszego biegu.

Inny powtarzający się w tej grupie zarzut dotyczył sposobu obsady obwodowych komisji wyborczych. Wykraczał on poza zakres przedmiotowy art. 82 § 1 k.wyb., dlatego objęte nim protesty pozostawione zostały bez dalszego biegu.

W 7 przypadkach Sąd Najwyższy wyraził opinię, że zarzuty protestu są niezasadne. Za niezasadne uznane zostały zarzuty dotyczące:

- niezgodności wyniku II tury wyborów ogłoszonego przez Państwową Komisję Wyborczą z danymi zawartymi w arkuszu kalkulacyjnym Excel zawierającym dane z protokołów z 32 144 obwodowych komisji wyborczych, z uwagi na fakt, że ze względów bezpieczeństwa arkusz ten celowo nie zawiera wyników głosowania z obwodów głosowania utworzonych za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, których siedziba mieści się w bazach wojskowych (I NSW 10321/25);

- wykreślenia ze spisu wyborczego w miejscu zamieszkania z uwagi na wcześniejszy pobyt w placówce leczniczej, z uwagi na fakt, że wnoszący protest nie przedstawił dokumentu potwierdzającego opuszczenie zakładu leczniczego,

w którym osoba wnosząca protest została dopisana do spisu wyborców (I NSW 9636/25);

- niedoręczenia pakietu do głosowania korespondencyjnego w II turze wyborów, z uwagi na fakt, że wnoszący protest oddał głos bezpośrednio w lokalu wyborczym (I NSW 3489/25);

- agitacji wyborczej w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, z uwagi na fakt, iż plakat wyborczy znajdował się na ogrodzeniu budynku w którym znajduje się lokal wyborczy, a nie na terenie budynku w którym znajdował się lokal (I NSW 1862/25);

- braku weryfikacji zaświadczenia w trakcie głosowania z uwagi na fakt, że komisja nie ma takiego obowiązku (I NSW 895/25);

- wydania karty do głosowania osobie z zaawansowaną chorobą Alzheimera, z uwagi na fakt, że osoba ta nie została ubezwłasnowolniona i posiada prawa wyborcze (I NSW 92/25);

- niedoręczenia zaświadczenia o prawie do głosowania przez duńskiego operatora pocztowego, z uwagi na fakt, że przesłanie zaświadczenia przez konsula z wykorzystaniem zagranicznego operatora świadczącego takie usługi w obcej przestrzeni prawnej, nie odnosi się do działań władz polskich ani też nie dotyczy spraw, na które konsul polski miałby wpływ. Kwestie te pozostają poza polską jurysdykcją, wynikają bowiem z przyjętej praktyki i prawa państwa przyjmującego (I NSW 81/25).

W 22 przypadkach Sąd Najwyższy wyraził opinię, że zarzuty protestu są zasadne – w całości lub w części – lecz stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów.

Za zasadne uznane zostały zarzuty dotyczące:

- braku wysyłki pakietu wyborczego osobie z niepełnosprawnością (I NSW 84/25);

- odwrotnego wpisania do protokołu głosowania w obwodzie liczby uzyskanych głosów przez każdego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (I NSW 91/25, I NSW 100/25, I NSW 104/25, I NSW 165/25, I NSW 194/25, I NSW 227/25, I NSW 9645/25, I NSW 10459/25, I NSW 10351/25);

- nieprawidłowości w liczeniu głosów (I NSW 91/25, I NSW 224/25, I NSW 2826/25, I NSW 9645/25, I NSW 10351/25);
- nieuwzględnienia w protokole głosowania w obwodzie liczby osób głosujących na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania (I NSW 1154/25, I NSW 1220/25, I NSW 10289/25,);
- nieprawidłowego pobrania przez członków obwodowej komisji wyborczej zaświadczenia o prawie do głosowania podczas I tury wyborów co uniemożliwiło oddanie głosu podczas ponownego głosowania (I NSW 68/25, I NSW 102/25, I NSW 3516/25, I NSW 9583/25, I NSW 10229/25, I NSW 10335/25);
- omyłkowe podpisanie się w spisie wyborców w rubryce przeznaczonej na podpis innej osoby uprawnionej do głosowania i wynikająca z tego odmowa wydania karty do głosowania (I NSW 10319/25, I NSW 10428/25,);
- nieujęcie w spisie wyborców (I NSW 10513/25).

Analiza podnoszonych w protestach wyborczych zarzutów i wniosków dowodowych skutkowałą przeprowadzeniem postępowania dowodowego w 24 obwodowych komisjach wyborczych. W 15 przypadkach Sąd Najwyższy wystąpił o przeprowadzenie dowodu w drodze pomocy sądowej do właściwych miejscowo sądów rejonowych, a w pozostałych przypadkach Sąd Najwyższy przeprowadził postępowanie dowodowe samodzielnie, z udziałem przedstawicieli Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego ustalono, że nieprawidłowości w zakresie wpisanych w protokole do głosowania w obwodzie wyników głosowania dotyczyły 15 obwodowych komisji wyborczych. Zaznaczenia wymaga, że względem zarzucanych nieprawidłowości w 21 obwodowych komisjach wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza i w 13 Prokurator Generalny wnieśli o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Pomimo tego Sąd Najwyższy postanowił dopuścić dowód z oględzin kart do głosowania celem sprawdzenia czy wpisane w protokołach głosowania we wskazanych obwodowych komisjach wyborczych wyniki pokrywają się ze stanem faktycznym. W 15 przypadkach wpisane wyniki były niezgodne ze stanem faktycznym. W 11 przypadkach doszło do zamiany przy wpisywaniu liczby ważnych głosów oddanych na każdego z kandydatów na Prezydenta RP do protokołu głosowania w obwodzie,

a w 4 przypadkach głosy zostały nieprawidłowo policzone. W 13 przypadkach przypisano mniejszą ilość głosów kandydatowi na Prezydenta RP Rafałowi Trzaskowskiemu. W 5 przypadkach przypisano mniejszą liczbę głosów kandydatowi na Prezydenta RP Karolowi Nawrockiemu. Łącznie na kandydata na Prezydenta RP Rafała Trzaskowskiego oddano 1741 głosów więcej, natomiast na kandydata na Prezydenta RP Karola Nawrockiego oddano 1661 głosów mniej niż zadeklarowano w protokole Państwowej Komisji Wyborczej. Biorąc pod uwagę różnicę w liczbie głosów oddanych na każdego z kandydatów, która wynosiła 369 591 głosów stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik wyborów. Uwzględniając nieprawidłowości w protokołach różnica pomiędzy kandydatami wynosiłaby 366 191 głosów.

W niektórych przypadkach to osoby zasiadające w obwodowych komisjach wyborczych zauważyły nieprawidłowości i złożyły protest do Sądu Najwyższego (np. w sprawie I NSW 194/25 Przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej nr 1 w Mysiadle, I NSW 10459/25 Przewodnicząca Obwodowej Komisji Wyborczej w Gdańsku nr 17). W innych sprawach członkowie obwodowych komisji wyborczych po zauważeniu nieprawidłowości informowali organy wyborcze. Jak wskazywał Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej na posiedzeniu jawnym 27 czerwca 2025 r. w sprawie I NSW 91/25, do pomyłek dochodziło najprawdopodobniej w trakcie wprowadzania danych do systemu informatycznego i mogło to wynikać ze zmęczenia członków obwodowych komisji wyborczych.

Sąd Najwyższy wskazuje, że nie mogły zostać uwzględnione podnoszone w protestach wyborczych wnioski o ponowne przeliczenie głosów we wszystkich obwodowych komisjach wyborczych w Polsce. Przepisy kodeksu wyborczego nie przewidują takiej możliwości. Możliwe jest dokonanie oględzin kart wyborczych, ale wyłącznie w odniesieniu do konkretnych obwodowych komisji wyborczych, jeżeli wykazane zostanie, że podczas liczenia głosów bądź przy sporządzaniu protokołu z głosowania doszło do nieprawidłowości. Podjęcie takiej decyzji jedynie w oparciu o zgłaszane prawdopodobieństwo zaistnienia nieprawidłowości, bądź analizę statystyczną nie znajduje żadnego uzasadnienia i byłoby sprzeczne z prawem. Podobnie argumentował Prokurator Generalny w stanowiskach,

które zajmował w sprawach indywidualnych (np. stanowisko do sprawy I NSW 10393/25).

W związku ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego wyrażonym w trakcie posiedzenia Sądu Najwyższego 1 lipca 2025 r., że nie jest znana dokładna liczba głosów oddanych na poszczególnych kandydatów, Sąd Najwyższy wyjaśnia co następuje. Fakt, że głos każdego wyborcy jest równie ważny i należy dołożyć wszelkich starań, by został on przypisany kandydatowi, na którego był oddany, musi być oceniany w świetle art. 127 ust. 6 Konstytucji – „Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów”. Zatem dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta istotne jest ustalenie tego, który z kandydatów uzyskał w powtórnym głosowaniu więcej głosów. Całokształt okoliczności jednoznacznie wskazuje, że Karol Tadeusz Nawrocki w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów niż Rafał Kazimierz Trzaskowski.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o podjęcie uchwały stwierdzającej ważność wyboru Karola Tadeusza Nawrockiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego 1 czerwca 2025 r.

Prokurator Generalny nie sprecyzował swojego stanowiska w odniesieniu do podjęcia uchwały stwierdzającej ważność wyboru Karola Tadeusza Nawrockiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego 1 czerwca 2025 r.

Po analizie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej i opinii wydanych przez Sąd Najwyższy w trakcie rozpoznawania protestów wyborczych, w szczególności stwierdzonych w nich uchybień, Sąd Najwyższy uznał, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego 1 czerwca 2025 r.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 129 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 324 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Prezes SN Krzysztof Wiak

.....

SSN Leszek Bosek	.....
SSN Paweł Czubik	.....
SSN Tomasz Demendecki	.....
SSN Marek Dobrowolski	.....
SSN Elżbieta Karska	.....
SSN Paweł Księżak	.....
SSN Joanna Lemańska	.....
SSN Oktawian Nawrot	.....
SSN Janusz Niczyporuk	.....
SSN Grzegorz Pastuszko	.....
SSN Tomasz Przesławski	.....
SSN Adam Redzik	.....
SSN Mirosław Sadowski	.....
SSN Aleksander Stępkowski	.....
SSN Maria Szczepaniec	.....
SSN Paweł Wojciechowski	.....
SSN Grzegorz Żmij	.....

Zdania odrębne od uchwały złożyli SSN Leszek Bosek i SSN Grzegorz Żmij.

Zdanie odrębne od uzasadnienia uchwały złożył SSN Adam Redzik.

Zdanie odrębne SSN Leszka Boska

**do uchwały i uzasadnienia całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2025 r.**

1. Zgłaszam zdanie odrębne do uchwały i uzasadnienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2025 r.
2. Zgodnie z art. 129 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP) oraz art. 324 § 1-3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2025. poz. 365; dalej w skrócie: „k.wyb.”) Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyboru Prezydenta RP w składzie całej właściwej izby na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.
3. Zgodnie z art. 323 § 1-3 ustawy Kodeks wyborczy, Sąd Najwyższy z udziałem wnoszących protesty oraz przewodniczących właściwych komisji wyborczych albo ich zastępców i Prokuratora Generalnego rozpatruje protesty wyborcze, wydając opinie w formie postanowień co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.
4. Z samego brzmienia cytowanych przepisów – <<z udziałem>> – a także systematyki ustawy, tj. współzależności cytowanych przepisów oraz ich celu, wynika dość oczywisty wniosek, że zarówno Prokurator Generalny, jak i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (a w postępowaniach protestowych także przewodniczący właściwych komisji wyborczych), są uczestnikami postępowań w nich wskazanych. Z logiczno-językowej wykładni tych przepisów wynika nawet, że wymieniają one Prokuratora Generalnego na pierwszym miejscu wśród uczestników postępowania w przedmiocie ważności wyborów oraz zobowiązują Sąd Najwyższy do brania pod uwagę *ex officio* sprawozdania i prezentowanych stanowisk. Nie sposób w świetle tak skonstruowanych przepisów uznać, że Przewodniczący PKW oraz Prokurator

Generalny są jedynie uczestnikami postępowań protestowych, ale nie są uczestnikami postępowania w przedmiocie ważności wyborów. Podobnie nie można uznać, że Przewodniczący PKW jest uczestnikiem postępowania, a Prokurator Generalny nim nie jest. Tym bardziej dziwi stanowisko wyrażone na posiedzeniu w dniu 1 lipca 2025 r., zgodnie z którym postępowanie przed Sądem Najwyższym w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP jest „postępowaniem ustrojowym”, a zatem Sąd Najwyższy nie stosuje nawet odpowiednio Kodeksu postępowania cywilnego, ani żadnej innej procedury. Można zadać pytanie retoryczne czy sąd, a zwłaszcza Sąd Najwyższy może nie stosować żadnej procedury?

5. W orzecznictwie wyjaśniono, że w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta RP Sąd Najwyższy zobowiązany jest brać pod uwagę wszelkie okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla ważności wyboru, również te, które nie mogły być przedmiotem zarzutów protestowych. Chodzi zarówno o okoliczności faktyczne, jak i prawne, które umożliwiają wolne, swobodne i zgodne z porządkiem prawnym wyrażenie woli suwerena (Narodu). Przedmiotem oceny może być więc: informacja o wykształceniu kandydata podana w zgłoszeniu jego kandydatury (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1995 r. III SW 1102/95 o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 19 listopada 1995 r.), poszanowanie równych szans kandydatów na urząd prezydenta, w tym równe zasady pozyskiwania i finansowania kampanii (art. 32 Konstytucji RP – zob. uchwała Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20 o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 12 lipca 2020 r.), poszanowanie równych szans wyborców zamieszkałych na terenach objętych powodzią, którzy mieli faktycznie utrudnioną możliwość uczestniczenia w wyborach w związku z nie ogłoszeniem stanu klęski żywiołowej, w czasie którego przeprowadzenie wyborów byłoby niedopuszczalne (art. 32 w zw. z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP – zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2010 r. III SW 370/10 w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 20 czerwca 2010 r. oraz 4 lipca 2010 r.), neutralność i bezstronność organów i instytucji publicznych oraz wolność i neutralność mediów, a w szczególności publicznych, wobec procesu wyborczego, stabilność procesu

wyborczego oraz prawa wyborczego (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2020 r., I NSW 5890/20 o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 12 lipca 2020 r.; por. też wyroki TK: z 3 listopada 2006 r., K 31/06; z 28 października 2009 r., Kp 3/09; z 20 lipca 2011 r., K 9/11).

6. W uchwale Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1995 r. III SW 1102/95 o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 19 listopada 1995 r. stanowczo jednak podkreślono, że *„Zdaniem Sądu Najwyższego jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyborów daje podstawę do ich unieważnienia.”*

7. Także w kolejnych uchwałach całych właściwych izb Sądu Najwyższego podkreślano, że kryterium rozstrzygającym o stwierdzeniu ważności wyboru jest <<wpływ naruszenia prawa na wynik wyboru>> (zob. uchwała SN z dnia 23 listopada 2005 r., III SW 195/05 w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 9 i 23 października 2005 r.; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2010 r. III SW 370/10 w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 20 czerwca 2010 r. oraz 4 lipca 2010 r.; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2015 r. III SW 66/15 w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 10 i 24 maja 2015 r.).

8. Z powyższego wynika, że wykładnia art. 129 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie pojęć <<ważność wyboru Prezydenta RP>> oraz <<stwierdza>> jest utrwalona i konsekwentnie stosowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (a nadto zbieżna z wykładnią niemal tożsamyh pojęć konstytucyjnych użytych w art. 101 ust. 1 Konstytucji RP). Choć wykładnia ta może być uznawana za dość rygorystyczną (zob. zdania odrębne do uchwały SN z 1995 r. Teresy Romer, Marii Mańkowskiej, Jerzego Kuźniara, Jerzego Kwaśniewskiego, Marii Tyszel, opublikowane w OSN ZU 1996, Nr 1, poz. 2, poz. 3, poz. 4, poz. 5, poz. 6), to jednak jest utrwalona i co ważniejsze jest uzasadniona wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawnego. Demokratyczne państwo prawne czerpie legitymację z woli i demokratycznego wyboru Narodu, uznaje i zachowuje neutralność względem dokonywanych przez polityczny Naród demokratycznych rozstrzygnięć, a nadto gwarantuje tym rozstrzygnięciom trwałość.

9. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że ani sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej, ani stanowisko Prokuratora Generalnego, ani opinie protestowe, w tym dowody przeprowadzone w postępowaniach protestowych, ani same protesty i dowody do nich załączone, ani wreszcie poczynione w niniejszym postępowaniu z udziałem Przewodniczącego PKW i Prokuratora Generalnego ustalenia, nie dają Sądowi Najwyższemu podstawy do stwierdzenia, że istnieje *wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyboru Prezydenta RP*, dokonanego w dniu 1 czerwca 2025 r. **Uważam w związku z tym, że Sąd Najwyższy nie ma podstaw do unieważnienia wyboru Prezydenta RP dokonanego w dniu 1 czerwca 2025 r.** Sąd Najwyższy jest gwarantem wartości konstytucyjnych, bezpieczeństwa prawnego, zaufania, pewności i stabilności prawa, co w praktyce oznacza obowiązek kierowania się utrwaloną wykładnią prawa i konsekwentnego stosowania przepisów prawa. Sąd Najwyższy ma konstytucyjny obowiązek zachowania neutralności względem dokonywanych przez polityczny Naród demokratycznych rozstrzygnięć, a nadto obowiązek zapewnienia tym rozstrzygnięciom trwałości, skoro stanowią one fundament demokratycznego państwa prawnego.

10. To co uzasadnia zgłoszenie zdania odrębnego do uchwały i jej uzasadnienia, to poważna wadliwość postępowania, które doprowadziło do jej wydania.

11. Po pierwsze, w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. wyrok wielkiej izby TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21, ECLI:EU:C:2023:1015 – oraz następujące po nim orzeczenia formalne, np. postanowienie TSUE z dnia 9 kwietnia 2024 r., C-22/22 i następne), przesądzono, że okoliczności ukształtowania i sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa, na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3), przesądzają, że obecna Rada nie jest organem niezależnym i gwarantującym sędziom niezawisłość, a sądom niezależność, w tym Sądowi Najwyższemu – Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Ukształtowana więc przez tak działającą Radę Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN i wydawane

przez nią orzeczenia, obarczone są wadą. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślono, że wady te odnoszą się także, a nawet w szczególności do spraw z zakresu prawa publicznego, w tym spraw i orzeczeń protestowych przypisanych ustawą krajową do właściwości Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (pkt 52, 66).

12. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że w systemie sądowym państw członkowskich Unii Europejskiej nie może działać sąd, który nie może zadawać pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości, ponieważ autonomia systemu prawnego Unii, jego spójność i jednolitość zależy od traktatowej konstrukcji odesłania prejudycjalnego, stanowiącej rdzeń wzorca kompetencyjnego określonego w traktatach (zob. wyrok wielkiej izby TSUE z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158). Zasada ta została wyrażona w art. 267, ale przede wszystkim w art. 344 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania prawa Unii procedurze rozstrzygania innej niż w tych traktatach przewidziana (zob. opinia pełnego składu TSUE 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 201 i przytoczone tam orzecznictwo).

13. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 oraz w kolejnych w/w orzeczeniach TSUE przesądzono, że Sąd Najwyższy – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie może w ogóle zadawać pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości, nie może realizować tym samym podstawowych obowiązków nałożonych na sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego Unii. Sąd Najwyższy – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w obecnym kształcie nie mieści się więc w ramach porządku prawnego Unii, konieczna jest więc co najmniej zmiana legislacyjna korygująca strukturę organizacyjną Sądu Najwyższego.

14. Do podobnych wniosków doszedł Europejski Trybunał Praw Człowieka, w szczególności w wyroku pilotażowym wielkiej izby z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21). Trybunał wyznaczył w tym wyroku termin na usunięcie stwierdzonej wady procesowej ostatecznie na dzień 24 listopada 2025 r. Wyznaczenie przez Trybunał terminu nie oznacza rzecz jasna, że wyrok pilotażowy wywiera skutki *pro futuro*, znaczy natomiast, że po upływie

terminu Trybunał podejmie postępowania i będzie zasądzał na rzecz skarżących odszkodowania za wyrządzone im uszczerbki działaniami i zaniechaniami władz publicznych RP.

15. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w tym w uchwale składu siedmiu sędziów SN z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19 oraz uchwale połączonych izb cywilnej, karnej, pracy i ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA-I-4110-1/20, stwierdzono, że SN w granicach kognicji ma obowiązek badania niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ prawo Unii Europejskiej wymaga zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że sposób działania obecnej Krajowej Rady Sądownictwa budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych obowiązków nałożonych na Radę strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

16. Konstytucja RP ufundowana jest na założeniu jedności porządku prawnego. Jedność tę gwarantują zawarte w Konstytucji RP rozstrzygnięcia kolizyjne (art. 9, art. 91 ust. 2, art. 91 ust. 3). Skoro z mocy art. 9 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz z mocy art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową, a art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, to Sąd Najwyższy, jako sąd ostatniej instancji, nie może bagatelizować znaczenia prawa Unii Europejskiej (ani Konwencji Europejskiej), a tym bardziej podkreślać, że nie ma ono żadnego znaczenia dla Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy nie powinien powoływać się na interpretacyjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, nietrafnie interpretujący art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.), choćby w zakresie traktatowego obowiązku lojalności i rzekomej niedopuszczalności kontroli legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Nietrafność stanowiska SN (a i wyroku TK na który się powołuje), wynika z niedopuszczalnego pominięcia w wykładni prawa Unii art. 267 i art. 344 TFUE, wyznaczających kompetencje

Trybunału Sprawiedliwości i sądów państw członkowskich, a przez to gwarantujących autonomię prawa Unii, jego spójność i jednolitość, ale także – co trzeba podkreślić – z niezrozumienia podstawowych norm konstytucyjnych RP, gwarantujących harmonijnie nadrzędność Konstytucji RP, a zarazem pierwszeństwo prawa Unii (zob. wyroki pełnego składu TK w sprawach K 32/10, K 18/04, SK 45/09). Uważam, że w niniejszej sprawie w ogóle nie było celowe odwoływanie się do kategorii – przecież także traktatowych – podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i Unię (a tym bardziej nawiązywanie do sprawy K 3/21, w której nietrafnie zinterpretowano kategorie sądu ostatniego słowa, tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich czy doktrynę *ultra vires*). Postępowanie Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie podważa spójność i autonomię prawa Unii, a przede wszystkim wartości, na których ufundowany jest polski porządek konstytucyjny.

17. Po drugie, stwierdzona w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wada procesowa polegająca na braku zewnętrznych oznak niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z całą mocą ujawniła się w niniejszym postępowaniu. Ingerowanie w orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach protestowych, wbrew powszechnie obowiązującym przepisom (por. art. 80 ustawy o SN, paragraf 80 rozporządzenia Prezydenta RP regulamin SN oraz art. 178 Konstytucji RP), niezgodnymi z prawem zarządzeniami kształtującymi przydział spraw, tj. zarządzeniem Prezesa IKNiSP nr 17/2025 i nr 18/2025 z 23 maja 2025 r. o pominięciu sędziów Sądu Najwyższego w przydziale spraw wyborczych do dnia 1 sierpnia 2025 r. oraz zarządzenia Prezesa IKNiSP nr 14/2025 i nr 15/2025 z 30 kwietnia 2025 r. o pominięciu sędziów SN w przydziale spraw w repertorium NSW „w zakresie rozpoznawania skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie wytycznych dla okręgowych i obwodowych komisji wyborczych w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 18 maja 2025 r.”; a także inne poważne nieprawidłowości w kształtowaniu składów orzekających i usiłowania udolne bądź nieudolne wpływania na orzecznictwo, np. w sprawie I NSW 14/18, a także – tylko przykładowo – w sprawach o sygnaturach I NSW 21/24, I NSW 36/24), wskazuje, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest w pełni

uzasadnione. Brak zewnętrznych, a nawet wewnętrznych oznak niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego ma doniosłe skutki. Jeżeli Sąd Najwyższy orzekając o ważności wyboru ma obowiązek kierować się opiniami protestowymi, a jednocześnie ostentacyjnie uniemożliwia się sędziom orzekanie w sprawach protestowych, to podważa się w ten sposób legitymizm, a nawet legalność postępowania w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP, a w konsekwencji i wydanego w tym postępowaniu orzeczenia.

18. Po trzecie, fakt, że zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy o Sądzie Najwyższym stwierdzanie ważności wyboru należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, przy czym sama uchwała zapada w składzie całej Izby, z jednej strony minimalizuje ryzyko niedozwolonego wpływu na skład Sądu Najwyższego orzekający o ważności wyboru Prezydenta RP, z drugiej jednak strony przesądza, że uchwała izby jest obciążona wadą procesową i bez zmiany ustawowej organizacji izby nie można tej wady usunąć (np. wyznaczając do rozpoznania sprawy sędziów z innych izb SN).

19. Po czwarte, cytowane wyżej przepisy Kodeksu wyborczego gwarantują Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratorowi Generalnemu status uczestnika postępowania – prawo do udziału w postępowaniu w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP oraz w sprawach protestowych na prawach strony (uczestnika). Z przepisów Kodeksu wyborczego wynika, że podmioty te dysponują nie tylko prawem wysłuchania, ale szczególnym ustawowym prawem do zajęcia stanowiska w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta RP oraz prawem do zajęcia stanowiska w każdej sprawie protestowej. Jest to o tyle istotne, że Sąd Najwyższy orzekając o ważności wyboru ma obowiązek kierować się opiniami protestowymi. Utrudnianie zajęcia stanowiska w sprawach protestowych nie może mieć miejsca, choć trzeba uczciwie odnotować, że przekazywanie protestów wyborczych w celu ich zaopiniowania może być w realiach sprawy utrudnione, w szczególności z powodu bardzo krótkiego terminu na stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta RP przez Sąd Najwyższy. Napływające za pośrednictwem poczty protesty stanowiły zawsze wyzwanie dla Sądu Najwyższego, tak jak zbyt krótki termin na rozstrzygnięcie sprawy ważności wyborów. Nie może być jednak tak, że sam Sąd Najwyższy stwierdza, że przekazał do zaopiniowania uczestnikom postępowań

protestowych mniej niż 1 % protestów (zakładając a priori że wszystkie inne protesty, także te napływające dopiero do Sądu Najwyższego pocztą będą z tymi przekazanymi tożsame). Sąd Najwyższy może wyznaczyć terminy na zajęcie stanowiska, ale nie może ograniczać ani utrudniać uczestnictwa w postępowaniach protestowych.

20. Po piąte, Konstytucja RP wymaga rzetelnego ukształtowania procedury stwierdzania przez Sąd Najwyższy ważności wyborów zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającymi z tych zasad zasadami sprawiedliwości/rzetelności proceduralnej (art. 2 Konstytucji RP). Do tych wymogów w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego zalicza się bezstronność i obiektywizm oraz uzasadnianie rozstrzygnięć (wyroki TK z: 31.03.2005 r., SK 26/02; 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 26 lutego 2008 r., SK 89/06). Z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości proceduralnej, a tym bardziej z przepisami KPC, do których stosowania upoważnia Kodeks wyborczy i poprzedzające go regulacje (por. choćby uchwała składu siedmiu sędziów SN z 23 października 1995 r., III SW 8/95), nie jest zgodne pozostawienie bez rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów izby. Sam fakt, że postępowanie ma znamiona postępowania abstrakcyjnego w żadnym razie nie oznacza, że nie podlegają one regułom rzetelności postępowania. Jest to oczywiste, jeśli uwzględni się choćby fakt, że także w postępowaniach abstrakcyjnych prowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny wnioski o wyłączenie są koniecznym elementem procedury. Było to oczywiste dla orzecznictwa i nauki nawet wówczas, gdy w ustawie z 1985 r. o TK nie było przepisu wprost określającego warunki wyłączenia sędziów TK.

21. Niezależnie więc od oceny sformułowanych przez PG wniosków o wyłączenie, tego rodzaju wnioski, w szczególności z uwagi na fakt, że zostały wywiedzione przez podmiot z mocy prawa uczestniczący w postępowaniu o stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta RP, powinien zostać rozpoznany w trybie jurysdykcyjnym przez wyznaczony do tego celu skład orzekający Sądu Najwyższego – co oczywiste skład, którego ten wniosek nie dotyczy. Orzekanie przed rozpoznaniem wniosku o wyłączenie jest poważnym naruszeniem prawa, a nawet deliktem dyscyplinarnym. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił, że wydanie orzeczenia przez sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i

Spraw Publicznej przed rozpoznaniem wniosku o wyłączenie skutkuje rażąco wadliwością orzeczenia, czy jak to ujął Trybunał Sprawiedliwości – obowiązkiem sądu „uznania go za niebyłe”.

22. Podstawowe zasady sprawiedliwości proceduralnej są wspólne tradycjom konstytucyjnym państw członkowskich Unii Europejskiej, a do zasad tych niewątpliwie zaliczają się także *„gwarancje niezawisłości i bezstronności [które] wymagają istnienia zasad, w szczególności składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów”* (por. wyrok TSUE z 6 października 2021, C-487/19, pkt. 102 i cytowane tam orzecznictwo).

23. Podsumowując, stwierdzone poważne wady procesowe i ustrojowe Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN są wadami usuwalnymi, a ich usunięcie wynika z obowiązku uszanowania zarówno postanowień Konstytucji RP, jak i prawa Unii Europejskiej. Sposób usunięcia tych wad zależy przede wszystkim od polskiego parlamentu. Uważam jednak, że z uwagi na doniosłość procesów wyborczych w demokratycznym państwie prawnym, *de lege ferenda* o ważności wyborów powszechnych powinien orzekać Sąd Najwyższy w pełnym składzie, a Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w jej obecnym kształcie powinna zostać zniesiona.

[r.g.]

[a.ł.]