



Warszawa, dnia 7 lutego 2025 r.

OPINIA

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

**dotycząca projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania
przez Sąd Najwyższy spraw związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej
Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
zarządzonymi w 2025 r.
(druk senacki nr 253)**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest przesłana - zgodnie z treścią art. 121 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – do Marszałka Senatu, uchwalona przez Sejm na 27. posiedzeniu w dniu 24 stycznia 2025 r. ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi w 2025 r. (druk senacki nr 253 – zwana dalej „Ustawą”).

W założeniu projektodawców tejże Ustawy, ma ona przejściowo – na okres 2025 r. – powierzyć rozpatrywanie spraw wyborczych, w tym orzekanie o ważności wyborów prezydenckich i rozpatrywanie protestów związanych tymi wyborami trzem połączonym izmom Sądu Najwyższego - Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, których status prawny nie budzi zasadniczych zastrzeżeń prawnych. W ocenie wnioskodawców, „celem

projektowanej ustawy jest zapewnienie sytuacji, w której rozstrzygnięcia o fundamentalnym znaczeniu dla demokracji, w tym zwłaszcza związane z rozpatrzeniem protestów wyborczych i ważnością wyborów, nie będą budziły wątpliwości co do ich skuteczności, zwłaszcza przez osoby, biorące w różnym charakterze udział w procedurze wyborczej” (zob. uzasadnienie projektu).

Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 i odpowiednio art. 129 ust. 1 Konstytucji RP, ważność wyborów do Sejmu i Senatu oraz ważność wyborów Prezydenta RP stwierdza Sąd Najwyższy. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w art. 26 § 1 pkt 2 wskazuje z kolei, że rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dalej również: „IK-NiSP”).

Brak wątpliwości, że złożony projekt wychodzi naprzeciw próbom uregulowania sytuacji związanej z istniejącymi wątpliwościami co do legalności funkcjonowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, której ustawodawca przypisał kompetencje w zakresie orzekania o ważności wyborów. Utworzona w 2018 roku, obok nieistniejącej już Izby Dyscyplinarnej SN, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie spełnia zasadniczych kryteriów niezależnego sądu. Trzeba podkreślić, że przekazanie spraw związanych z orzekaniem w sprawach wyborczych i referendalnych do właściwości IKNiSP stanowi niezwykle istotny problem prawny, zarówno z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, jak i międzynarodowych. Wadliwe utworzenie i obsadzenie tejże izby, zależne od wpływów politycznych i naruszające szereg regulacji prawnych na poziomie konstytucyjnym, co potwierdzają orzeczenia trybunałów europejskich oraz sądów krajowych, podważa jej zdolność do potwierdzenia rzetelności i ważności wyborów.

Należy zwrócić więc uwagę, że orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej również: „ETPCz”) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej również: „TSUE”) ukazują w jednoznaczny sposób, iż IKNiSP SN nie spełnia ani krajowych, ani europejskich wymogów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, a tym samym nie spełnia podstawowego konstytucyjnego wymogu kontroli ważności wyborów przez „sąd”.

Należy chociażby przywołać wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21, w którym wskazano, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez IKNiSP postanowieniem wydanym przez tę Izbę dnia 20 października 2021 r. jest niedopuszczalny. TSUE wskazał, że „z uwagi na całokształt okoliczności związanych z powołaniem sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych polskiego Sądu Najwyższego, skład orzekający tej izby nie jest «sądem» w rozumieniu prawa Unii”. Trybunał podkreślił, że wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, które charakteryzowały powołanie sędziów tworzących organ odsyłający (IKNiSP), skutkują tym, że organ ten nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych, co sprawia, że ten skład orzekający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tym samym, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym nie może być uznana za niezawisły i bezstronny sąd. TSUE przeprowadził w tym względzie porównanie ustaleń i ocen dokonanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz polski Naczelny Sąd Administracyjny z własnym orzecznictwem dotyczącym warunków powoływania sędziów do polskiego Sądu Najwyższego i podkreślił, że okoliczności zmiany składu KRS w 2017 roku „podważyły jej niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej, wpływając tym samym na jej zdolność do proponowania niezależnych i bezstronnych kandydatów na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym”.

Można powołać również choćby wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 listopada 2021 r. (w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*), w którym to wyroku wskazano, że orzekanie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych narusza jednocześnie art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Następnie, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w orzeczeniu odmawiającym odpowiedzi na pytanie zadane przez IKNiSP, powoływał się na argumentację z tego przełomowego wyroku. Dalej, ETPCz konsekwentnie oceniał, że orzekanie przez Sąd Najwyższy w składzie z udziałem osób powołanych na wniosek KRS po zmianach z 2017 r. narusza Konwencję. Dotyczy to też osób powołanych do Sądu Najwyższego przez KRS, a zasiadających w „starych” izbach Sądu Najwyższego, co w odniesieniu do Izby

Cywilnej potwierdził w wyroku z dnia 3 lutego 2022 roku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

Mając na uwadze, wskazane powyżej wyroki trybunałów europejskich, przedłożona Wysokiej Izbie ustawa uchwalona przez Sejm realizuje treść przedmiotowych orzeczeń, wskazujących na zasadnicze wątpliwości związane z istnieniem oraz funkcjonowaniem Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, powierzając - w założeniu - orzekanie o ważności wyborów sędziom, których legalność powołania nie budzi wątpliwości.

Należy nadmienić, że projekt ustawy w swoim pierwotnym brzmieniu przyznawał tę właściwość Sądowi Najwyższemu w składzie trzech połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W wyniku zmian wprowadzonych przez komisję sejmową, przyjęto jednak nieco inne rozwiązanie. W wyniku zmiany zaproponowanej przez komisję sejmową, wyeliminowano z projektu dotychczasowe rozwiązanie przyznające właściwość w sprawach związanych z rozpatrywaniem protestów wyborczych i stwierdzaniem ważności wyborów Prezydenta RP oraz wyborów uzupełniających do Senatu zarządzonych w 2025 r. Sądowi Najwyższemu w składzie trzech połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z przyjętą ostatecznie przez Sejm wersją przedłożonej Senatowi do uchwalenia, w sprawach stwierdzania ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2025 r. właściwy jest Sąd Najwyższy w składzie 15 sędziów najstarszych służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego (art. 1 ust. 1 Ustawy) W przypadku, gdy dwóch lub więcej sędziów posiada taki sam okres służby na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, pierwszeństwo do zasiadania w składzie, o którym mowa w ust. 1, ma sędzia o dłuższym stażu na stanowisku sędziego (art. 1 ust. 2). Z kolei, w art. 2 Ustawy wskazano, że protesty wyborcze oraz sprawy, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, w związku z wyborami, o których mowa w art. 1 ust. 1, Sąd Najwyższy rozpatruje w składzie 3 sędziów losowanych spośród sędziów, o których mowa w art. 1 ust. 1. W art. 3 Ustawy wskazano, że składom orzekającym, o których mowa w art. 1 ust. 1 i art. 2, przewodniczy sędzia najstarszy służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Ocena treści zmian zawartych w Ustawie

Opiniowana Ustawa wprowadza nowe regulacje w kontekście wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów uzupełniających do Senatu zarządzonych w 2025 r. Nie jest zrozumiałe, dlaczego ustawodawca decyduje się przyjąć specjalne rozwiązania jedynie w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów uzupełniających do Senatu. Jak się wydaje, proponowana Wysokiej Izbie regulacja przyjęta przez Sejm nie powinna posiadać incydentalnego charakteru, mogłaby więc przewidywać przejęcie kompetencji do orzekania o ważności wszystkich wyborów, począwszy od wyborów prezydenckich w 2025 r., do czasu przywrócenia stanu praworządności w sądownictwie.

Do rozważenia pozostaje kwestia wprowadzania zmian w przepisach dotyczących wyborów w krótkim okresie przed ich przeprowadzeniem. Zgodnie z wypracowanym i utrwalonym w orzecznictwie TK standardem konstytucyjnym, w celu zagwarantowania ochrony praw podmiotowych, w okresie sześciu miesięcy przed terminem wyborów, w prawie wyborczym nie mogą być wprowadzane „zmiany istotne”, tj. zmiany w zakresie podstawowych składników prawa wyborczego (tak w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 oraz w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09). Opiniowana Ustawa nie narusza obowiązujących w tym zakresie standardów konstytucyjnych. Proponowane zmiany w zakresie powierzenia orzekania o ważności wyborów specyficznemu składowi SN, trudno uznać za istotną zmianę prawa wyborczego, której dokonywanie nie jest możliwe w okresie co najmniej sześciu miesięcy poprzedzających zarządzenie wyborów. Powyższa zmiana nie wpływa bowiem bezpośrednio na ostateczne rozstrzygnięcie wyborcze. Brak wątpliwości, że zmiana sposobu rozstrzygania spraw związanych z ważnością wyborów nie może być więc uznana za istotną zmianę prawa wyborczego. Brak również wątpliwości, że wartości konstytucyjne, związane z koniecznością zapewnienia praworządności przemawiają za taką zmianą.

Wnioski

1. Opiniowana Ustawa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom związanym z koniecznością wypełnienia treści orzeczeń trybunałów europejskich, wskazujących na zasadnicze

wątpliwości związane z istnieniem oraz funkcjonowaniem Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, powierzając - w założeniu - orzekanie o ważności wyborów sędziom, których legalność powołania nie budzi wątpliwości.

2. Powierzenie sędziom SN najstarszym stażem rozstrzygnięcia o ważności wyborów Prezydenta RP traktować należy jako próbę zapobieżenia powstaniu chaosu prawnego w sytuacji, w której rozstrzygnięcie takie byłoby wydane przez organ, którego status prawny, jak i skład budzi poważne wątpliwości.
3. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN nie jest w stanie przeprowadzić rzeczywistej i efektywnej kontroli sądowej, ponieważ nie jest „niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą”. Powołany, niezgodnie z ustawą zasadniczą organ nie powinien ze swej istoty wykonywać jakichkolwiek funkcji orzeczniczych.

(-) prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz