

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 15 stycznia 2025 r.

8/2025/MPL

**Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do 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 sejmowy nr 923).

Omawiany projekt ustawy wprowadza przejściowe zasady rozpatrywania przez Sąd Najwyższy spraw związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu RP. Jego deklarowanym celem ma być zagwarantowanie, że orzeczenia w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla demokracji związanych z rozpoznawaniem protestów wyborczych i ważnością wyborów, nie będą budziły wątpliwości co do ich ważności i skuteczności. Zgodnie z deklaracjami projektodawców ma to przysłużyć się „zapewnieniu stabilności funkcjonowania Rzeczypospolitej, zwłaszcza w kontekście wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych w 2025 r.”¹

W ocenie HFPC cel proponowanej ustawy należy ocenić pozytywnie, jako wyraz troski o państwo i próba zagwarantowania, że prowadzone aktualnie wybory odbędą się w sposób uczciwy, a ich wyniki nie będą kontestowane przez żadną ze stron politycznego sporu. Docenić należy także próbę poszukiwania porozumienia pomiędzy partiami rządzącymi oraz opozycyjnymi w celu ograniczenia ryzyka zagrożeń dla polskiej państwowości.

Można mieć jednak przy tym wątpliwości czy środki przewidziane w projekcie faktycznie mają potencjał, by ograniczyć wątpliwości dotyczące stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Projekt przewiduje tymczasowe przeniesienie z Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego właściwości do rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ważności wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z brzmieniem projektu w sprawach tych właściwy będzie skład połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Składowi orzekającemu przewodniczyć będzie sędzia najstarszy służbą na stanowisku sędziego.

Ponadto rozwiązania przewidziane w projekcie przewidują także zmianę w zakresie zasad rozpoznawania środków odwoławczych od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu RP.

¹ Sejm RP (X kadencja), Druk nr 923, uzasadnienie projektu.

Sprawy te rozpoznawane będą przez skład 3 sędziów Sądu Najwyższego losowanych spośród sędziów Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przyjęcie omawianej regulacji nie zagwarantuje zasadniczej poprawy w zakresie standardu niezależności i bezstronności rozpoznania protestów wyborczych oraz ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. W dalszym ciągu w kwestiach tych orzekać będą osoby powołane w skład Sądu Najwyższego na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w sposób przewidziany w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw².

W efekcie do wydanych przez nich orzeczeń zastosowanie znajdzie teza pierwsza uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.³, zgodnie z którą taka sytuacja prowadzi do nieważności postępowania. Materialnie sytuacja będzie więc zbliżona do przypadku, w którym o ważności omawianych wyborów rozstrzygałby skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Co więcej, zgodnie z informacjami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Sądu Najwyższego⁴, liczebność sędziów powołanych na wniosek tzw. nowej KRS oraz bez jej udziału pozostaje w tych Izbach na zróżnicowanym poziomie. Sędziowie powołani bez udziału tzw. nowej KRS stanowią zdecydowaną większość jedynie w Izbie Karnej. W przypadku Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych większość ta jest nieznaczna. W przypadku Izby Cywilnej większość mają osoby powołane z udziałem tzw. nowej KRS.

Niemniej, w połączonym składzie wszystkich wymienionych Izb przewaga sędziów powołanych bez udziału tzw. nowej KRS jest minimalna. Dodatkowo sytuację może skomplikować podejście sędziów Sądu Najwyższego powołanych bez udziału tzw. nowej KRS, którzy odmawiają orzekania w składach sędziowskich z osobami powołanymi na urząd sędziego przy udziale tzw. nowej KRS. Proponowane rozwiązania niejako zmuszą ich do wyboru pomiędzy orzekaniem zgodnie z własnymi przekonaniem i poszanowaniem przywoływanej już uchwały połączonych izb Sądu Najwyższego, a odpowiedzialnością za stwierdzenie ważności lub braku ważności wyborów.

Co więcej, nawet jeśli do takiego scenariusza nie dojdzie, możliwa będzie sytuacja, w której do uchwały o ważności wyborów znaczna część wydających ją sędziów złoży zdanie odrębne. Taki scenariusz nie będzie budził zaufania publicznego do przeprowadzonej kontroli ważności wyborów, procesu wyborczego oraz wybranego w ten sposób Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (albo jego następcy w przypadku zakwestionowania ważności wyborów).

Na tym tle może powstać wątpliwość, czy aby na pewno prosta zmiana właściwości Sądu Najwyższego do wydania orzeczenia w przedmiocie ważności wyborów Prezydenta RP przyniesie zakładany skutek w postaci obniżenia temperatury sporu wokół statusu sędziów Sądu Najwyższego powołanych z udziałem tzw. nowej KRS.

W tym kontekście HFPC od dawna wskazuje na konieczność uregulowania kwestii statusu tych osób oraz wydawanych przez nie orzeczeń w sposób gwarantujący w tym zakresie poszanowanie konstytucyjnych i konwencyjnych standardów. Standardy te, jak wynika z treści niedawnej opinii

² Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3), dalej: na wniosek tzw. nowej KRS.

³ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20).

⁴ Sąd Najwyższy, [Informacja o pierwszych i kolejnych powołaniach sędziów Sądu Najwyższego na podstawie art. 88b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku art. 10 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym](#) (dostęp 14.01.2025).

Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisji Weneckiej) oraz Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy (DGI)⁵ pozostawiają ustawodawcy znaczną przestrzeń pozwalającą mu na przeprowadzenie takiej operacji.

Do czasu uregulowania tego statusu, organom państwa, które nie są sądami, pozostaje, co do zasady, konieczność wykonywania orzeczeń wydawanych przez sądy, w tym również sądy obciążone wadą związaną z udziałem w procesie nominacyjnym sędziów tzw. nowej KRS. Wyjątek od tej zasady dotyczyć może jedynie sytuacji, w której organy niesądowe korzystają z przysługujących im środków prawnych, a obowiązujący stan prawny przewiduje kompetencje sądu do wstrzymania wykonalności orzeczenia lub wiąże wykonalność orzeczenia z jego uprawomocnieniem.

HFPC pragnie z całą stanowczością podkreślić, że niedopuszczalne z punktu widzenia państwa prawa są sytuacje, w których organy władzy publicznej wybierają sobie, które orzeczenia ich dotyczą, a które nie. Państwo prawa zakłada konieczność dostosowania organów władzy publicznej do każdego orzeczenia ich dotyczącego. W efekcie niemożliwe jest wybiórcze stosowanie się do orzeczeń sądów i wykonywanie orzeczeń obarczonych tą samą wadą w jednej sytuacji oraz odmawianie ich wykonania w innej sytuacji, tylko dlatego, że ich wykonanie mogłoby się okazać politycznie niewygodne dla rządzącego obozu politycznego.

W tym kontekście należy także dodać, że orzeczenia wydane przez osoby powołane z udziałem tzw. nowej KRS mają charakter istniejący⁶ i nie mogą być traktowane przez organy władzy publicznej jako nieistniejące. Fakt obarczenia tych orzeczeń wadą nieważności postępowania związaną z ich wydaniem przez osoby powołane przy udziale tzw. nowej KRS nie wywołuje skutków prawnych do momentu stwierdzenia takiej wady w odpowiednim postępowaniu sądowym i wyeliminowania takiego orzeczenia z obrotu prawnego.

Jednocześnie należy wskazać, że zasady państwa prawa nie stoją na przeszkodzie wprowadzaniu rozwiązań prawnych, które w wąsko określonych i czasowo ograniczonych warunkach dopuszczaliby możliwość wznowienia postępowania w związku z nieważnością postępowania, zwłaszcza w sytuacjach, w których skutki takiego wznowienia nie miałyby charakteru retroaktywnego, a jedynie retrospektywny.

Odnosząc się do szczegółów proponowanej regulacji, należy zauważyć, że przewiduje ona powierzenie kompetencji do rozpoznawania protestów wyborczych składowi połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Rozwiązanie to należy ocenić zdecydowanie krytycznie. Godzi ono bezpośrednio w efektywność postępowania sądowego w przedmiocie protestów wyborczych i grozi sytuacją, w których wniesione protesty wyborcze nie zostaną rozpoznane przed dniem wydania przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z treścią art. 321 Kodeksu wyborczego⁷ wyborca mający zastrzeżenia do przebiegu wyborów może złożyć w ciągu 14 dni od dnia podania wyników wyborów przez PKW protest do Sądu Najwyższego. Protest ten może być także złożony za pośrednictwem publicznego operatora pocztowego, dlatego część wniesionych protestów dotrze fizycznie do Sądu Najwyższego nawet kilka dni po upływie terminu do ich wniesienia. Jednocześnie Sąd Najwyższy związany będzie treścią art. 324 Kodeksu wyborczego, który obliguje go do wydania uchwał w sprawie ważności wyboru Prezydenta

⁵ Europejska Komisja na rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisja Wenecka) oraz Dyrekcja Generalna ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy (DGI), Połączona opinia nt. Europejskich standardów regulujących status sędziów, przyjęta przez Komisję Wenecką na 140-tym posiedzeniu (Wenecja, 11-12 Październik 2024).

⁶ Możliwość ich uznania za nieistniejące została dopuszczona w bardzo wąskim zakresie w wyroku TSUE z 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 i dotyczy wyłącznie kompetencji władzy sądowniczej.

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu 30 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. W literaturze przedmiotu zwraca się przy tym uwagę, że termin ten nie ma charakteru jedynie instrukcyjnego i jest dla Sądu Najwyższego nieprzekraczalny⁸.

W efekcie zaproponowane rozwiązanie nie pozwoli na efektywne rozpoznanie wniesionych protestów wyborczych. Będzie tak także w sytuacjach, w których ich liczba nie zbliży się nawet do rekordowego 1995 r., w którym do Sądu Najwyższego skierowano 593 238 protestów wyborczych⁹, a pozostanie na poziomie obserwowanym w 2020 r., w którym liczba ta zatrzymała się na poziomie około 5 800 protestów wyborczych¹⁰. Nawet przy tym niższym poziomie zapewnienie możliwości ich rozpoznania w sposób rzetelny i efektywny będzie faktycznie niemożliwe i spowoduje istotną trudność w prowadzeniu innych działań orzeczniczych przez Sąd Najwyższy.

Taki stan rzeczy budzi uzasadnione wątpliwości pod kątem zgodności omawianych rozwiązań z treścią art. 2, 45, 129 ust. 2 oraz Preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mając to na uwadze, należałoby postulować gruntowną zmianę proponowanych regulacji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu HFPC
[podpisano elektronicznie]

⁸ K. W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, art. 320, art. 321, art. 322, art. 323, art. 324, art. 325.

⁹ Uchwała SN(CI) z 9.12.1995 r., III SW 1102/95, OSNP 1996, nr 1, poz. 1.

¹⁰ Onet.pl. [SN rozpatrzył wszystkie protesty wyborcze. 92 uznał za zasadne](#) (dostęp 14.01.2025).