



PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA  
Nr WP.420.2.2025

Warszawa, 2025-01-22

Dot. SPS-WP.020.317.5.2024

**Dariusz Salamończyk**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 grudnia 2024 r. uprzejmie przedstawiam w załączeniu opinię Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie 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 nr 923).

*2 powołanie*  
*D. Pawelczyk*  
sędzia Dagmara Pawelczyk-Woicka

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



WYDZIAŁ OŚLUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.317.12.2024

Data wpływu 22.01.2025r.

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 22 stycznia 2025 r.

**w przedmiocie 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.**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem 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., przekazanym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 30 grudnia 2024 r., opiniuje projekt negatywnie jako sprzeczny z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego i zgłasza poniższe uwagi.

Przedstawiona ustawa zakłada wprowadzenie szczególnych rozwiązań w zakresie zasad rozpatrywania przez Sąd Najwyższy spraw, związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzupełniającymi do Senatu, zarządzonymi w 2025 r.

Wskazane zmiany mają charakter przejściowy, bowiem dotyczą jedynie spraw, związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi w 2025 r.

W art. 1 projektu ustawy przewiduje się regulacje szczególne względem art. 26 § 1 pkt 2 w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. W miejsce Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, protesty wyborcze oraz stwierdzenie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej będzie rozpoznawane przez skład połączonych izb Sądu Najwyższego: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Jak wskazał projektodawca w uzasadnieniu ustawy służyć to ma zapewnieniu możliwie szerokiej legitymizacji wydanego rozstrzygnięcia z uwagi na szeroki skład orzekający Sądu Najwyższego. Przewiduje się przy tym, że składowi orzekającemu przewodniczy sędzia najstarszy służbą na stanowisku sędziego.

Krajowa Rada Sądownictwa, jako konstytucyjny organ stojący na straży niezawisłości

sędziów i niezależności sądownictwa, czerpiąc mandat z art. 178 Ustawy Zasadniczej, czuje się w obowiązku zwrócić uwagę, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 28.10.2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138 oraz wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.) w sposób jednoznaczny wskazuje, że „wymóg sześciomiesięcznego okresu niedokonywania „istotnych zmian” w prawie wyborczym dotyczy w istocie najpóźniejszego momentu uchwalenia norm prawa wyborczego z uwagi na datę planowanych wyborów. Obydwa wymogi mają oparcie na zasadzie demokratycznego państwa prawa i zarazem z niej wynikają. Standard zachowania odpowiedniej *vacatio legis* jest silnie zakorzeniony w orzecznictwie Trybunału, sięgającym jeszcze okresu przedkonstytucyjnego. Natomiast wymóg zachowania okresu wyłączenia prawa wyborczego spod dokonywania w nim „zmian istotnych” przed samą datą przeprowadzenia wyborów wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z okresu po 2000 r., odpowiadającego na uchylenia związane ze zmianami prawa wyborczego tuż przed wyborami. Został on wprowadzony niedawno, w powiązaniu z *soft law* Rady Europy, w celu zapobieżenia zmianom prawa wyborczego w ostatniej chwili i dla poszanowania praw podmiotowych (por. dezaprobatę TK dla takiej praktyki wyrażoną już w uzasadnieniu wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06). Należy podkreślić, że zdaniem Komisji Weneckiej, zmiany w zakresie „podstawowych składników” prawa wyborczego „nie powinny być dostępne dla dokonywania zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami”.

Tymczasem Marszałek Sejmu Szymon Hołownia poinformował, że zarządzi wybory prezydenta RP na dzień 18 maja 2025 r. (Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 48).

Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa. Takim momentem, określającym początek obowiązywania normy, jest dokonanie ostatniej z szeregu czynności konwencjonalnych składających się na akt stanowienia prawa, czyli jego ogłoszenie. Ogłoszenie sprawia, że dany akt prawny staje się ważny, czyli stanowi w ogóle element systemu prawa. Norma niewprowadzona do systemu prawa nie może wywoływać żadnych skutków, w tym tych związanych z rozpoczęciem biegu *vacatio legis*. Okres *vacatio legis*, jak już wskazano wyżej, dotyczy natomiast momentu, od którego prawo może być stosowane. Wiąże się z momentem wejścia prawa w życie. Jednak o wejściu w życie można mówić jedynie w odniesieniu do normy już obowiązującej, tj. ogłoszonej.

Zgodnie z Kodeksem dobrych praktyk w sprawach wyborczych wydanym przez Komisję Wenecką ustanowioną przez Radę Europy podstawowe elementy prawa wyborczego nie powinny podlegać zmianom na mniej niż rok przed wyborami<sup>1</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06) wskazał, że w wypadku prawa wyborczego swoistym *minimum minimorum* powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak sformułowanego wymiaru niedokonywania zmian w prawie wyborczym mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym.

W sprawie Kp 3/09 Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w pełni pogląd wyrażony w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06). Odnosząc go do oceny zmian w ordynacji wyborczej do PE, Trybunał stwierdził, że dany interwał czasowy został przez ustawodawcę naruszony, gdyż zmiany w prawie wyborczym, które mogą być kwalifikowane jako istotne, zostały wprowadzone do prawa wyborczego na mniej niż sześć miesięcy przed wyborami. Konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu, w którym nie są dokonywane ważne zmiany w prawie wyborczym (w stosunku do pierwszej czynności kalendarza wyborczego), jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji.

Dla analizy problemu "istotnej zmiany" w prawie wyborczym znaczenie ma wskazanie metody oceny konstytucyjności zmian w prawie wyborczym, prezentowanej przez Trybunał w orzeczeniu z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06). Głębokość zmiany w prawie wyborczym musi się przekładać na odpowiednio długi okres adaptacji do niej, na co składają się zarówno wymogi dotyczące wcześniejszego jej uchwalenia przed wyborami (interwał czasowy), jak i wymogi dotyczące zachowania odpowiedniej *vacatio legis* dla wejścia w życie ogłoszonych już przepisów.

Treść art. 129 Konstytucji koresponduje z art. 101 dotyczącym stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu, jak również z art. 125 ust. 4 (ważność referendum ogólnokrajowego). Konstytucja ustanowiła w tych przepisach zasadę kontroli prawidłowości (ważności) wyborów powszechnych centralnych organów państwa (i referendum ogólnokrajowego) przez Sąd Najwyższy, a więc tzw. model sądowy. Nieco inaczej kwestię tę

---

<sup>1</sup> ZALECENIE KOMISJI (UE) 2023/2829 z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie odpornych procesów wyborczych sprzyjających włączeniu społecznemu w Unii oraz uwydatnienia europejskiego charakteru i usprawnienia procesu wyborów do Parlamentu Europejskiego.

uregulowano w odniesieniu do wyborów organów stanowiących j.s.t. (art. 169 ust. 2).

Artykuł 129 częściowo (ust. 3) podlega bezpośredniemu stosowaniu. Z uwagi na wyraźne odesłanie do ustawy oraz zawarty wymóg ustawowego uregulowania postępowania przed sądami (art. 176 ust. 2 Konstytucji) – bezpośrednie stosowanie ust. 1 i 2 jest ograniczone.

Stwierdzając ważność lub nieważność wyboru Prezydenta, Sąd Najwyższy wykonuje inne czynności niż sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych (art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Problem, czy stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta jest wymierzaniem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 Konstytucji, ma zasadniczo charakter teoretyczny. Konstytucja przyznaje Sądowi Najwyższemu tę kompetencję poza rozdziałem VIII, a Sąd Najwyższy stwierdza ważność wyboru również w sytuacji braku sporu prawnego co do tej okoliczności. Istotnie wydaje się, że z uwagi na główny cel regulacji zawartej w art. 129, tj. stworzenie stanu pewności prawnej co do prawidłowości wyboru określonej osoby na urząd Prezydenta, należy tu raczej mówić o kompetencji z zakresu tzw. ochrony prawnej.

Treść art. 129 ust. 1 i 2 jest bardzo zbliżona do art. 101 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z art. 129 wynika wyłączone uprawnienie Sądu Najwyższego do orzekania o ważności wyboru Prezydenta. Żaden inny organ państwa, w szczególności żaden sąd, nie mają kompetencji do dokonywania ustaleń w tym zakresie zarówno przed, jak i po orzeczeniu Sądu Najwyższego. Również Naczelny Sąd Administracyjny nie ma kompetencji do podważania ostatecznej uchwały Sądu Najwyższego w przedmiocie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (NSA – I OZ 721/11).

Wskazanie Sądu Najwyższego nie przesądza o tym, że rozstrzygnięcie powinno być podjęte przez jego pełny skład. To, według jakich mechanizmów wewnętrznych rządzących funkcjonowaniem Sądu Najwyższego i jaka jego struktura wewnętrzna ma te kompetencje realizować, pozostawione zostało do uregulowania przez ustawodawcę zwykłego (W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, P.Sąd. 2012/7–8, s. 11). Tradycyjnie omawianą tu kompetencję realizuje jedna z izb SN (obecnie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – art. 26 u.SN).

Sąd Najwyższy nie ustala sam wyniku wyborów, lecz jedynie „weryfikuje” wynik ustalony przez właściwe organy administracji wyborczej (w tym przypadku przez Państwową Komisję Wyborczą).

Sąd Najwyższy formułuje uchwały podjęte na podstawie art. 129 ust. 1 w następujący sposób: „Wybór (imię/imiona i nazwisko określonej osoby) na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonany dnia (dzień głosowania), jest ważny”.

Istnieje zatem procedura spełniająca wymogi zawarte w Ustawie Zasadniczej, która nie była kwestionowana na drodze prawnej, a ewentualna interwencja natury legislacyjnej, w tym uwzględniająca postulaty zgłaszane przez trybunały i organy międzynarodowe oraz sądy krajowe powinna nastąpić w sposób racjonalny, zapewniający brak wywierania wpływu na nadchodzące wybory prezydenckie. Jedynym rozwiązaniem w tym względzie jest zapewnienie odpowiedniego *vacatio legis*, co jest niemożliwe w chwili obecnej z uwagi na wyznaczenie terminów wyborów prezydenckich na dzień 18 maja 2025 r. Powtarzając w tym względzie za Trybunałem Konstytucyjnym: „[g]łębokość zmiany w prawie wyborczym musi się przekładać na odpowiednio długi okres adaptacji do niej, na co składają się zarówno wymogi dotyczące wcześniejszego jej uchwalenia przed wyborami (interwał czasowy), jak i wymogi dotyczące zachowania odpowiedniej *vacatio legis* dla wejścia w życie ogłoszonych już przepisów.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r. o sygn. akt Kp 3/09).



Przewodniczący

Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka