

Adam Kurek¹

Adnotacja na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2024 r., sygn. I NSW 44/24 – implikacje normatywne

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest refleksja dotycząca adnotacji zamieszczonej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej nad treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2024 r., sygn. I NSW 44/24. Celem tekstu jest wykazanie wewnętrznej sprzeczności takiej ingerencji w treść orzeczenia. Poddana badaniu będzie także uchwała Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M.P. 2024 r., poz. 1068), która jest swoistą podstawą adnotacji. Omówione zostaną również potencjalne konsekwencje ustrojowe takiego zabiegu. W artykule wykorzystano metody: formalno-dogmatyczną, historyczną, prawnoporównawczą oraz analizy logicznej. Niniejszy artykuł stanowi kontynuację rozważań dotyczących ingerencji władzy wykonawczej – w postaci adnotacji – w konstytucyjną sferę działalności władzy sądowniczej, które rozpoczęły się wraz z umieszczeniem adnotacji na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23.

Słowa kluczowe

Konstytucja, uchwała, adnotacja, proces legislacyjny, wybory.

1. Uwagi wprowadzające – historia adnotacji

Umieszczanie adnotacji na orzeczeniach organów władzy sądowniczej nie stanowi nowości w polskiej praktyce ustrojowej. Takie zabiegi władzy wykonawczej ingerujące w działalność orzeczniczą władzy sądowniczej rozpoczęły się pod koniec 2023 r. i dotyczyły umieszczania adnotacji na orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego², w tym takich, które obejmowały sam proces legislacyjny w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji.

¹ Adam Kurek, asystent Sędziego Trybunału Konstytucyjnego, uczestnik Prawniczych Seminariów Doktorskich w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. ORCID ID: 0009-0005-9038-6975. Nr 533290895. E-mail: adamandrzejkurek@gmail.com.

² G. Wierczyński, Prezentacja w urzędowych i nieurzędowych źródłach informacji o prawie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składzie, w którym zasiada osoba nieuprawniona, LEX/el. 2024.

Mechanizm umieszczania adnotacji na orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego został zastąpiony całkowitą rezygnacją z publikacji rozstrzygnięć tego organu³. Inaczej mówiąc utrwalił się precedens pozakonstytucyjnej kontroli orzecznictwa sądu konstytucyjnego przez egzekutywę i legislatywę⁴, co wpisuje się w próby neutralizacji władzy sądowniczej za pomocą ustaw, uchwał, opinii, czy rozporządzeń⁵.

W latach 2015–2016 incydentalnie nie opublikowano trzech orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, co było przedmiotem silnej krytyki oraz badań⁶. Od marca 2024 r. nie opublikowano żadnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, co – podobnie jak adnotacje – nie ma podstawy prawnej.

Wcześniej próbowano jednocześnie „publikować i nie publikować” orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, co również zostało wówczas poddane krytyce⁷. Wskazuje się w piśmiennictwie, że takie rozwiązania naruszają zasadę podziału władzy z art. 10 Konstytucji⁸ oraz legalizm. Powyższe wynikać ma z faktu, że istnieje konstytucyjny obowiązek publikacji orzeczeń, który spoczywa na organach publikacyjnych⁹.

Nowością – obok nieopublikowania lub publikowania z adnotacją orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – jest publikacja rozstrzygnięć Sądu Najwyższego z adnotacją. Bezsprzecznie wydaje się, że ingerencja władzy wykonawczej w działalność Sądu Najwyższego ma taki sam cel, jak w wypadku sprawy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, tj. osłabienie i delegitymizacja władzy sądowniczej. Inaczej mówiąc od 19 grudnia 2024 r. pojawił się nowy

³ Wskazuje się, że brak publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie pozbawia go mocy obowiązującej, a tym samym każdy jest zobowiązany szanować i stosować dane rozstrzygnięcie. Takie stanowisko było szczególnie głośne w trakcie nieopublikowania trzech orzeczeń w latach 2015–2016, por. Ł. Bojarski, *Obrona państwa prawa i trójpodziału władzy w dokumentach – wybór stanowisk*, KRS 2016, nr 2, s. 41.

⁴ Już w 2016 r. pisano, że „brak publikacji komentowanego wyroku (z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 – przyp. autor) stworzył swoisty precedens kontroli prawidłowości orzeczeń organów władzy sądowniczej przez rząd, co w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalne” – M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania na tle oczekującego na publikację wyroku z 9.03.2016 r.*, sygn. K 47/15, *Przegląd Sądowy* 2016, nr 10, s. 13.

⁵ P. Radziejewicz, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 254), Warszawa 14 marca 2024 r., s. 1, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/C89195A6811A55D BC1258A DA 002B68CC/%24File/i579-24A.pdf> (dostęp 21.12.2024 r.).

⁶ W sprawie historii nieopublikowania orzeczeń z lat 2015–2016, por. G. Wierczyński, *Polskie doświadczenia w zakresie ogłaszania prawa*, *Krajowa Rada Sądownictwa* 2017, nr 3, s. 21.

⁷ M. Granat, *Kryzys obowiązywania Konstytucji RP, Państwo i Prawo* 2023, nr 9, s. 7–8.

⁸ R. Piotrowski, *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 254), Warszawa 22 kwietnia 2024 r., s. 5, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/27D6496B4BA98C3AC1258AED004 C5E9B/%24File/i579-24A_.pdf (dostęp 21.12.2024 r.).

⁹ P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 5, s. 85.

precedens ingerencji „nad–treściowej” w orzeczenia Sądu Najwyższego. Ten precedens można nazwać „**nadzorem publikacyjnym**” władzy wykonawczej nad władzą sądowniczą.

Usunięcie kontroli sądowej działalności egzekutywy i legislatywy może stanowić więc pewną formę naruszenia zasady legalizmu. Aspekt obowiązywania orzeczeń ma charakter wyłącznie formalny. Obowiązują na podstawie prawa. Gdyby treść orzeczeń miała być kryterium obowiązywania, wówczas istnienie władzy sądowniczej stałoby się zbędne¹⁰. Jeżeli sądy orzekają zawsze tak, jak chce władza, to *ex definitione* przestają być sądami, a stają się organami scentralizowanego aparatu władzy wykonawczej.

2. Treść adnotacji

19 grudnia 2024 r. ukazała się w Dzienniku Ustaw (dalej Dz.U.) uchwała¹¹ Sądu Najwyższego z 3 września 2024 r., sygn. I NSW 44/24, której sentencja stwierdzała ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r.

Treść adnotacji jest następująca: „Zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), Reczkowicz przeciwko Polsce (skarga nr 43447/19), Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (skarga nr 49868/19 i nr 57511/19), Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 1469/20) i Grzęda przeciwko Polsce (skarga nr 43572/18), a także zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym wyrokiem z dnia 21 grudnia 2023 r., L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, sprawa C–718/21, oraz wyrokiem z dnia 7 listopada 2024 r., C.W. S.A. i inni przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, sprawa C–326/23, Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3) **nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej** (pogr. – autor), a nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów nie pozwalają na uznanie Sądu Najwyższego – orzekającego w składach, w których zasiadała osoba

¹⁰ Jak zwracał uwagę Carl Schmitt całkowite zniesienie jakiegokolwiek prawnej kontroli władzy ma charakter tzw. dyktatury suwerennej. Wskazuje się, że „(z) politycznego punktu widzenia dyktaturą można nazwać każde bezpośrednie sprawowanie władzy państwowej, tj. niezapośredniczone przez niezależne instancje pośrednie, rozumiejąc przez to centralizację w przeciwieństwie do decentralizacji. (...) Prawna natura dyktatury polega na tym, że ze względu na cel, który należy osiągnąć, *in concreto* pomija się zapory i hamulce prawne, stanowiące przeszkodę w osiągnięciu tego celu” – C. Schmitt, *Dyktatura*, przekł. K. Wudarska, Warszawa 2016, s. 167–168.

¹¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1883.

powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw – za sąd ustanowiony na mocy ustawy”.

Struktura logiczna adnotacji zasadniczo ma charakter implikacji, w której nie ma treściowego związku pomiędzy przesłankami a wnioskiem. Wylicza się zbiór przesłanek, którego elementami są orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). Po wskazaniu tych przesłanek następuje wniosek, że indukcyjnie wyliczone orzecznictwo prowadzi do wskazania, że Sąd Najwyższy nie jest sądem z powodu określonego składu orzekającego.

Po pierwsze, autorzy adnotacji w ujęciu logicznym:

- nie wskazali jaki wpływ ma procedura powołania na treść orzeczenia, tj. nie wykazali związku logicznego pomiędzy stwierdzeniem ważności wyborów a procedurą powołania całego składu orzekającego;
- popełnili błąd logiczny wskazując, że Sąd Najwyższy nie jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, która aby „uniezależnić” Sąd Najwyższy od samej siebie *de facto* neutralizuje jego orzecznictwo;

Po drugie, autorzy adnotacji w ujęciu walidacyjnym:

- pominęli orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które wskazało, że powyższe orzeczenia zostały wydane z naruszeniem zasady nieingerencji w kompetencje przekazane¹²;
- uznali, że ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹³ (dalej: ustawa KRS) nie wiąże mimo braku jej derogacji w procesie legislacyjnym lub usunięcia jej przez Trybunał Konstytucyjny;
- nie uznają Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych za część Sądu Najwyższego mimo tego, że nie mają do tego żadnych prawnych przesłanek;
- nie wskazali relacji, która łączy procesowe prawo do sądu z ustrojową procedurą stwierdzania ważności wyborów.

Treść oraz struktura logiczna adnotacji są wewnętrznie sprzeczne. Z normatywnego punktu widzenia treść adnotacji może naruszać obecnie obowiązujące prawo, m.in. formalnie obowiązującą ustawę KRS (przez jej faktyczną pozakonstytucyjną derogację), a także art. 190 ust. 1 w związku z art. 7 i art. 10 Konstytucji.

¹² Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 65 oraz 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 24.

¹³ Dz. U. z 2018 r., poz. 3.

Samo orzecznictwo TSUE i ETPC nie może być uznawane za źródło prawa. Samoistne przytaczanie art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji¹⁴ o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (dalej: EKPC) lub art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej¹⁵ (dalej: TUE) nie może stanowić podstawy wyłączenia polskich norm konstytucyjnych dotyczących kompetencji organów władzy sądowniczej¹⁶.

Powyższa ingerencja zasadniczo przeczy również polskiej tradycji ustrojowej, która kształtowała się w demokratycznej i suwerennej Rzeczypospolitej m.in. pod rządami Konstytucji Marcowej¹⁷. Wskazuje się, że w II Rzeczypospolitej „orzeczenia sądowe nie mogły być zmieniane przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą”¹⁸. Ingerencja w istnienie oraz działalność Sądu Najwyższego w Polsce zasadniczo zawsze była ograniczona pewnymi gwarancjami ustrojowymi¹⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe treść adnotacji jest:

- nielogiczna;
- sprzeczna z obowiązującym prawem;
- sprzeczna z historycznymi uwarunkowaniami ustrojowymi.

¹⁴ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, r., poz. 284

¹⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 90, r., poz. 864/30, ze zm.

¹⁶ W wielu państwach dominuje pogląd, według którego „normatywna treść zasady nadrzędności Konstytucji wynika też z przepisów określających kompetencje sądów konstytucyjnych oraz przepisów określających relacje prawa krajowego do prawa międzynarodowego i prawa UE. Ostateczny kształt tej zasady oraz skutki jej naruszenia określają w swych orzeczeniach Sądy Konstytucyjne i Sądy Najwyższe” – P. Tułaja, komentarz do art. 8, (w:) M. Safjan i L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r., Nr 44 r., poz. 267).

¹⁸ A. Berez a, Polskie sądownictwo powszechne w latach 1917–1988, (w:) Z. Kwiatkowski (red.), System Prawa Karnego Procesowego, t. 5, Warszawa 2015, s. 65.

¹⁹ Wyłączenie – na podstawie zewnętrznego „prawa” – Sądu Najwyższego nastąpiło w okresie istnienia tego organu tylko jeden raz – w najczarniejszych latach historii Polski – podczas niemieckiej okupacji. Deprecjonowanie prawa polskiego i zastąpienie go „dojrzałym porządkiem” było nieodłączną częścią niemieckich władz okupacyjnych. „Po utworzeniu Generalnego Gubernatorstwa tryb postępowania w sprawach karnych przed sądami w utworzonym w Generalnym Gubernatorstwie określiło rozporządzenie wydane przez generalnego gubernatora Hansa Franka 15 listopada 1939 r. o sądach specjalnych w Generalnym Gubernatorstwie (...), które w § 3 stanowiło, że wymienione sądy wyłącznie orzekają na podstawie prawa niemieckiego” – J. Kordeczuk, Kształtowanie się modelu polskiego procesu karnego w latach 1918–1955, (w:) P. Hofmański (red.), System Prawa Karnego Procesowego, t. 1, Warszawa 2013, s. 345. W kontekście najwyższej instancji sądowej wskazuje się, że „zrezygnowano z uruchomienia Sądu Najwyższego w pionie sądownictwa polskiego w Generalnym Gubernatorstwie. Na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia Generalnego Gubernatora z 19 lutego 1940 r. miał on «chwilowo nie podejmować czynności» (...)” – A. Berez a, Polskie sądownictwo powszechne w latach 1917–1988, *op. cit.* s. 109.

3. Mechanizm publikacyjny niektórych orzeczeń w Dz. U.

Ogłaszanie uchwał stwierdzających ważność wyborów w Dz. U. z jest regulowane przez art. 9 ust 2 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: ustawa publikacyjna)²⁰.

Art. 9 ust. 2 pkt 9 ustawy publikacyjnej ma następującą treść: „W Dzienniku Ustaw ogłasza się również akty prawne dotyczące: (...) ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji”.

Wskazuje się, że art. 9 ust. 2 ustawy publikacyjnej dotyczy najważniejszych z ustrojowego punktu widzenia kategorii funkcjonowania państwa²¹.

Podobnie jak w sprawie adnotacji na wyroku Kp 1/23, tak też w tym wypadku ustawa publikacyjna nie wskazuje *expressis verbis* kompetencji do ingerowania w treść aktów publikowanych, w tym orzeczeń Sądu Najwyższego. Powyższe implikuje fakt, że nanoszenie adnotacji na opublikowaną w Dz. U. z uchwałą I NSW 44/24 Sądu Najwyższego nie posiada podstawy prawnej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji, a co za tym idzie może mieć miejsce naruszenie zasady legalizmu.

Orzecznictwo TSUE i ETPC – podobnie jak w sprawie Kp 1/23 – również nie przyznaje kompetencji do nanoszenia adnotacji. Trudno jest także stwierdzić, że – zarówno w sprawie adnotacji na wyroku Kp 1/23, jak i uchwale I NSW 44/24 – takie rozwiązanie jest wykonaniem orzeczeń TSUE/ETPC. Ewentualną konsekwencją jest wymóg zmian w prawie, a nie arbitralne przypisywanie władzy wykonawczej kompetencji do badania ważności orzecznictwa władzy sądowniczej.

Jeżeli chodzi o same procedury publikacyjne, to podmiotem upoważnionym do wydawania Dz. U. z jest Prezes Rady Ministrów. Aspekty techniczne publikacji uchwały powierzone są Rządowemu Centrum Legislacji. Publikacja powinna nastąpić niezwłocznie. Zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i Rządowe Centrum Legislacji nie mają wyrażonej *expressis verbis* kompetencji prawnej do badania, czy skład Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego był prawidłowo obsadzony. **Nie istnieje w prawie polskim hipotetyczny „nadzór publikacyjny” władzy wykonawczej nad rozstrzygnięciami władzy sądowniczej.** Przy czym wskazuje się, że nie ma możliwości kontrolowania aktywności publikacyjnej uprawnionych organów, po-

²⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 1461.

²¹ Por. G. W i e r c z y ń s k i, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, art. 9.

nieważ – jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny – nie jest to działalność z zakresu administracji publicznej²².

Rozważania nad zabezpieczeniem przez organ publikacyjny prawa do sądu z art. 6 EKPC i art. 19 TSUE też nie wydają się być właściwe, ponieważ uchwała I NSW 44/24 Sądu Najwyższego dotyczyła aspektów niezwiązanych z prawami człowieka. W każdym razie trudno jest powiązać prawo do sądu z art. 6 EKPC i normy wynikające z art. 19 TSUE ze stwierdzaniem ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

4. Nowa podstawa prawna adnotacji – przegląd treści i komentarz

Podobnie jak w wypadku adnotacji na modelowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. Kp 1/23, nie jest możliwe zidentyfikowanie autora/autorów adnotacji na uchwale Sądu Najwyższego sygn. akt I NSW 44/24. Wiadomo, że są to jednostki podległe Radzie Ministrów. Adnotacje z wyroku Kp 1/23 i uchwały I NSW 44/24 mają tę wspólną cechę, że nikt z imienia i nazwiska się pod nimi nie podpisał.

Podstawą prawną adnotacji ma być uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa²³ (dalej: uchwała RM)²⁴. W kontekście prawa wewnętrznie obowiązującego należy pamiętać, że uchwały Rady Ministrów są obowiązujące tylko dla jednostek im podległych²⁵. Zakazane jest stanowienie takich aktów prawa wewnętrznego, które mogą mieć wpływ na podmioty nie będące podległe organowi wydającemu²⁶.

W § 1 uchwały RM stwierdza się, że Trybunał Konstytucyjny nie jest organem prawidłowo funkcjonującym. Uchwała RM odwołuje się do uchwały Sej-

²² Szerzej na temat procedur publikacyjnych, por. A. Kurek, Adnotacja na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23 – implikacje normatywne, *Consilium Iuridicum* 2024, nr 2, s. 88–89.

²³ M. P. 2024 r., poz. 1068.

²⁴ Ogólną podstawą wydawania prawa wewnętrznego jest art. 93 ust. 1 Konstytucji, który jednocześnie wskazuje, że jest to akt wyłącznie wewnętrznie obowiązujący. Należy pamiętać, że art. 93 Konstytucji według wielu autorów ma charakter otwarty, a jedynie przykładowo wymienia Radę Ministrów, por. P. Ruczkowski, Nieratyfikowana umowa międzynarodowa jako źródło prawa administracyjnego, *Przegląd Prawa Publicznego* 2017, nr 12, s. 36. W ramach kontrastu warto zwrócić uwagę, że w II Rzeczypospolitej uchwały Rady Ministrów miały doniosłe znaczenie z perspektywy procesu legislacyjnego. Przed II wojną światową na podstawie upoważnienia w uchwale Rady Ministrów, Prezydent mógł wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, por. M. Wiącek, Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r., *Państwo i Prawo* 2018, nr 11, s. 46.

²⁵ G. Maroń, Uchwały okolicznościowe Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w polskim porządku prawnym, *Przegląd Prawa Publicznego* 2014, nr 3, s. 39.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 października 2015 r., sygn. I OSK 1510/15, LEX nr 1985753.

mu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego²⁷ (dalej: uchwała Sejmu). Uchwała Sejmu została uznana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego za niezgodną z art. 7 w związku z art. 87 ust. 1, art. 10 w związku z art. 173 i art. 190 ust. 1 Konstytucji²⁸.

W § 1 ust. 5 uchwały RM stwierdza się, że „ogłaszanie w dziennikach urzędowych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego mogłoby doprowadzić do utrwalenia stanu kryzysu praworządności”. Tym samym *post factum* wykreowano nową – obok uchwały Sejmu – podstawę „prawną”. Należy pamiętać, że zaprzestano publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego przed wprowadzeniem do porządku uchwały RM.

§ 2 uchwały RM dotyczy statusu Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) oraz sędziów, którzy zostali powołani przez Prezydenta na wniosek tego organu, a także dwóch izb Sądu Najwyższego.

§ 2 ust. 1 arbitralnie stwierdza, że zmiany ustawowe związane z reformą KRS i Sądu Najwyższego miały osłabić niezależność sądownictwa względem władzy wykonawczej i ustawodawczej. Tak więc władza wykonawcza – Rada Ministrów – postanowiła „wzmocnić sądownictwo” przez osłabienie i delegitymizację części Sędziów i sądów. Według uchwały RM „Krajowa Rada Sądownictwa utraciła zdolność realizacji jej konstytucyjnych funkcji i zadań, w tym w szczególności stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

Ustęp 2 § 2 uchwały RM dotyczy już bezpośrednio samego Sądu Najwyższego. Uznano, że wszyscy Sędziowie Sądu Najwyższego powołani w latach 2018–2023 są wadliwie powołani, a właściwie to nie są Sędziami. Sąd Najwyższy z udziałem Sędziów powołanych w latach 2018–2023, według uchwały RM nie jest sądem w rozumieniu Konstytucji (nie wskazano konkretnego przepisu), art. 6 EKPC oraz prawa unijnego, ponieważ TSUE²⁹ odmówił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne sądu, w którego składzie był Sędzia powołany w latach 2018–2023.

²⁷ M.P., poz. 198.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24, OTK ZU 2024, nr A, poz. 65.

²⁹ Stwierdzenie, że coś nie jest sądem ponieważ kiedyś TSUE nie odpowiedział na pytanie prejudycjalne takiego organu ma charakter metodologicznie wadliwy. Przyjmując, że fakt udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne jest kryterium determinującym „bycie sądem” w tym przypadku jest problematyczne. Należy pamiętać, że TSUE odpowiadał również na pytania Sędziów Sądu Najwyższego powołanych w latach 2018–2023 r., por. wyrok TSUE z 29 marca 2022 r., sygn. C–132/20, BN I IN. p. Getin Noble Bank S.A., ECLI:EU:C:2022:235, LEX nr 3327253. Tym samym istnieje co najmniej jedno orzeczenie, w którym TSUE odpowiedział na pytanie Sądu Najwyższego, w którego składzie orzekającym był Sędzia powołany po 2018 r., a to znaczy, że jest to Sąd. Inaczej mówiąc, autorzy adnotacji wybierają sobie orzeczenia TSUE i na podstawie tego kryterium decydują, co jest, a co nie jest sądem. Omówienie wyroku TSUE, które zapadło w wyniku pytania prejudycjalnego Sądu Najwyższego, w którego składzie był Sędzia powołany po 2018 r., por. R. Bujalski, Niezawisłość sędziów powołanych w czasach PRL. Omówienie wyroku TS z dnia 29 marca 2022 r., sygn. C–132/20 (Getin Noble Bank), LEX/el. 2022.

W § 2 ust. 3–5 powtarza się zasadniczo tezy, które opisano w § 2 ust. 1–2 uchwały RM, tj. władza wykonawcza zastrzega sobie kompetencje – wbrew orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego i braku konstytucyjnego upoważnienia – do uznawania kiedy sąd jest sądem, a kiedy nim nie jest w zależności od kryterium osobowego składu orzekającego.

Najistotniejszy jest § 2 ust. 6–7 uchwały RM. W § 2 ust. 6 uchwały, w którym stwierdza się, że adnotacje mają charakter informacyjny i akty nimi opatrzone mogą zostać wzruszone przez organy międzynarodowe³⁰. Dlatego pojawiają się adnotacje na takich aktach.

§ 2 ust. 7 uchwały RM zawiera pozakonstytucyjną treść normatywną, zgodnie z którą „teksty aktów wydawanych przez Krajową Radę Sądownictwa oraz aktów wydawanych przez Sąd Najwyższy w składach, o których mowa w ust. 2, ogłaszane w dziennikach urzędowych **powinny zostać** (pogr. – autor) uzupełnione o nieingerującą w treść samego aktu adnotację uwzględniającą następującą treść (tekst adnotacji – przyp. autor)”.

Wyrażenie „powinno się” w ujęciu aktów prawnych wyraża nakaz normatywny³¹. Jest to modalność deontyczna, którą charakteryzują aspekty epistemiczny (wyrażenie nakazu) oraz ewidencyjny (źródło nakazu)³². Wskazuje się, że językach aktów prawnych wyrażenie „powinno się” ma charakter operatora nakazowego, z którego korzysta się przy formułowaniu przepisów prawa³³.

Niektórzy autorzy wskazują wręcz, że zastosowanie w tekście aktu prawnego słowa „powinien” wręcz podkreśla i wzmacnia charakter obowiązku³⁴. Zwraca się uwagę, że w języku potocznym wyrażenie „powinno się” ma czasem charakter słabszego obowiązku. W języku normatywnym jednak jest to

³⁰ „Zgodnie z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarancjami przewidywalności i pewności prawa, a także zgodnie z przewidzianym w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawem uzyskania dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, jednostki, których sytuacja prawna zależy od aktów wydawanych przez Krajową Radę Sądownictwa oraz Sąd Najwyższy, powinny posiadać pełną wiedzę o okolicznościach wydania tych aktów. Powinny być także świadome ryzyka ich zakwestionowania przez organy stosujące prawo, w tym sądy i trybunały międzynarodowe” – § 2 ust. 6 uchwały RM.

³¹ M. Lizisowa, Język prawny w tekście ustawy (na przykładzie projektu ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce), *Comparative Legilinguistics* 2019, nr 38, s. 15.

³² P. Montusiewicz, Modalność deontyczna w tekście prawnym. Próba analizy porównawczej na przykładzie konstrukcji z czasownikiem modalnym shall + bezokolicznik w angielskiej wersji Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i jej odpowiedników w wersji niemieckiej, niemieckiej i polskiej, *Forum Lingwistyczne* 2022, nr 9, s. 2 i 10.

³³ J. Nowak, Modalność deontyczna w języku prawa na przykładzie polskiego i hiszpańskiego kodeksu cywilnego, Poznań 2011, s. 45–46.

³⁴ R. Łapa, Relacje modalne we współczesnych aktach normatywnych, *Poznańskie Studia Polonistyczne Seria Językoznawcza* 2014, nr 2, s. 42 i 45.

mocny obowiązek³⁵. Słowa „powinien” i „musi” są więc semantyczno-normatywnie do siebie zbliżone³⁶.

§ 2 ust. 7 uchwały RM jest normą prawną, która *de facto* – w sposób pozakonstytucyjny – „nowelizuje” art. 9 ust. 2 pkt 9 ustawy publikacyjnej oraz akty ją wykonujące. Tym samym uchwałą RM „znowelizowano” ustawę publikacyjną. Z powyższego wynika logicznie, że uchwała RM ma w tym wypadku charakter normatywny³⁷.

Należy pamiętać, że z konstytucyjnego punktu widzenia obecnie nie jest możliwa zmiana aktu powszechnie obowiązującego (ustawy) przez uchwałą Rady Ministrów³⁸.

W § 3 uchwały RM wskazuje się, że wykonanie tego aktu powierza się Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Sprawiedliwości. § 4 uchwały RM wskazuje, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, tj. 18 grudnia 2024 r. Następnego dnia opublikowano w Dz. U. z uchwałą I NSW 44/24 Sądu Najwyższego właśnie z przedmiotową adnotacją.

³⁵ J. Kaczor, Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, *Samorząd Terytorialny* 2014, nr 10, s. 25.

³⁶ M. Kotin i P. Montusiewicz, Modalność deontyczna w angielskiej, polskiej i rosyjskiej wersji Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, *Przegląd Wschodnioeuropejski* 2022, nr 1, s. 265 i 269–270.

³⁷ Fakt normatywności uchwały Rady Ministrów otwiera pole do dyskusji związane z możliwością kontrolowania tego aktu przez Trybunał Konstytucyjny. Mimo, że ten wątek wykracza poza zakres niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że treść aktu, a nie jego forma jest istotnym kryterium dopuszczającym kontrolę, por. B. Naleziński, komentarz do art. 188, (w:) P. Tułaja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023. Normatywna treść aktu może być więc kontrolowana, niezależnie od tego, czy jest to źródło prawa powszechnie obowiązującego, czy też ma charakter wewnętrzny, por. B. Bańas z ak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 188. Ponieważ prawo tworzone na podstawie art. 93 Konstytucji ma charakter norm, to stosuje się do niego konstytucyjne wymogi, łącznie z możliwością kontroli. W szczególności powyższy pogląd wzmocniony jest wówczas, gdy akt zostanie wydany przez centralny organ państwa, por. A. Bałaban, *Prawo powszechnie a wewnętrznie obowiązujące*, *Przegląd Legislacyjny* 2000, nr 3. W wypadku Rady Ministrów to *ex definitione* jest ona centralnym organem państwa, który ma możliwość stanowienia aktów prawa wewnętrznego, ponieważ przykładowo wymienia ją art. 93 Konstytucji, por. P. Ruczkowski, *Działalność prawotwórcza starosty oraz zarządu województwa w systemie źródeł prawa – wybrane aspekty*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2018, nr 7–8, s. 142. Inaczej mówiąc zasadnicze przesłanki są dwie, tj. normatywność oraz wydanie przez centralny organ państwa, por. G. Wierczyński, *Akty wewnętrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2014, nr 1, s. 706–707. Warto zwrócić uwagę, że pozatrybunalska kontrola sądowa aktów prawa wewnętrznego jest również możliwa wówczas, gdy postępowanie zainicjowano wobec prawa powszechnie obowiązującego, por. *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2023 r., sygn. III OSK 2726/23, LEX nr 3658735*.

³⁸ M. Radajewski, *Uchylenie aktu normatywnego ministra przez Radę Ministrów*, *Państwo i Prawo* 2017, nr 1, s. 84 i 86.

5. Charakter uchwał Sądu Najwyższego stwierdzających ważność wyborów a prawo do sądu z art. 6 EKPC i art. 19 TUE – implikacje normatywne i konsekwencje ustrojowe

Powyżej opisano podstawę „prawną” umieszczania adnotacji, które mają zabezpieczać prawo do sądu z art. 6 EKPC i art. 19 TUE. Sprawa uchwały I NSW 44/24 Sądu Najwyższego jest szczególna, ponieważ nie ma tutaj żadnej problematyki związanej z prawem do sądu i samo umieszczenie adnotacji w tym wypadku wydaje się być błędne.

Działalność Sądu Najwyższego nie jest ograniczona jedynie do rozstrzygania spraw i porządkowania orzecznictwa. W wypadku uchwały I NSW 44/24 Sądu Najwyższego należy stwierdzić, że mieści się ona w tzw. systemie wyborczym, a nie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

System wyborczy obejmuje szereg zasad i norm regulujących organizację, przeprowadzenie i stwierdzenie ważności wyborów³⁹. W tym ujęciu Sąd Najwyższy zajmuje się stwierdzaniem ważności wyborów także do Parlamentu Europejskiego⁴⁰.

W artykule poświęconym sprawie adnotacji na wyroku Trybunału Konstytucyjnego Kp 1/23 zwrócono uwagę, że art. 6 EKPC (i siłą rzeczy analogicznie art. 19 TUE, który tam nie został wymieniony) formułuje standardy rzetelnego procesu sądowego. W tych standardach mieszczą się m.in. możliwości inicjowania postępowania w sprawie cywilnej lub karnej, dążenie do braku przewlekłości, rozstrzygnięcie przez niezależny organ⁴¹.

W sprawie uchwały I NSW 44/24 Sądu Najwyższego nie ma możliwości spełnienia tych przesłanek, ponieważ:

- inicjowanie postępowania jest z urzędu, co wynika z obowiązku nałożonego przez ustawę⁴²;
- rozpatrywanie protestów wyborczych – inicjowanych przez podmioty prywatne – nie mieści się w semantycznym zakresie pojęcia sprawy cywilnej lub karnej (a nawet administracyjnej), a sama „[u]chwała w sprawie ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest, ma bardziej charakter ustrojowy niż procesowy”⁴³;

³⁹ P. Chrobak, Referendum akcesyjne do Unii Europejskiej oraz wybory do Parlamentu Europejskiego w Szczecinie na tle Pomorza Zachodniego i Ziemi Lubuskiej w latach 2003–2014, Poznań 2018, s.149.

⁴⁰ W. Sanetra, Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2012, nr 7–8, s. 8.

⁴¹ A. Kurek, Adnotacja na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23 – implikacje normatywne, *op. cit.*, s. 93–94.

⁴² B. Banaszak i B. Stępień-Załuśka, komentarz do art. 244 i komentarz do art. 338, (w:) Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2023.

⁴³ K. Czaplicki, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieraniek, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018, art. 244 i art. 338.

- nie istnieje związek logiczny pomiędzy procedurą powołania Sędziów Sądu Najwyższego lub utworzenia danej Izby Sądu Najwyższego a stwierdzeniem prawidłowości wyborów do organów przedstawicielskich. Hipotetycznie zakładając naruszenie prawa do sądu o czym informuje uchwała RM należy zadać sobie następujące pytania:
 - czyje prawo do sądu zostało naruszone?;
 - czy – biorąc pod uwagę § 2 ust. 6 uchwały RM – organ międzynarodowy (TSUE lub ETPC) może wzruszyć uchwałę Sądu Najwyższego stwierdzającą ważność wyborów?;
 - jeżeli prawo do sądu zostało naruszone, to czy uchwała I NSW 44/24 Sądu Najwyższego jest nieważna?;
 - jeżeli uchwała I NSW 44/24 Sądu Najwyższego jest nieważna, to na jakiej podstawie przedstawiciele do Parlamentu Europejskiego się tam znajdują?;
 - jaki jest status polskich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego skoro nie zostali skutecznie wybrani, ponieważ przedmiotowo istotna jest uchwała Sądu Najwyższego stwierdzająca ważność wyborów?;
 - jaki jest status innych wybranych przedstawicieli do danych organów, np. Sejmu i Senatu, skoro ważność ich wyborów stwierdził Sąd Najwyższy?;
 - jaki jest status Rady Ministrów, która została wykreowana przez Sejm, do którego ważność wyborów stwierdził Sąd Najwyższy, którego ta Rada Ministrów nie uznaje za Sąd?;
 - jaki będzie status przyszłych innych wyborów, o których ważności będzie rozstrzygać Sąd Najwyższy?;
 - jeżeli organy wyłonione w wyniku wyborów funkcjonują bez podstawy w postaci stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy, to czy nie uzurpują sobie władzy?

6. Reakcje normatywne i oficjalne wyrażenie sceptycyzmu co do rzetelnego działania organów władzy publicznej

Przesłanki problemów związanych z ustaleniem, a właściwie negowaniem statusu Sądu Najwyższego spowodowały w grudniu 2024 r. reakcje tego organu, tj. włączenie się do debaty publicznej. 23 grudnia 2024 r. zostało opublikowane „Stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w związku z atakami rządu na Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego”⁴⁴ (dalej: stanowisko).

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – w ramach reakcji na uchwałę RM oraz dezinformację medialną – stwierdziła, że publikacja uchwał dotyczą-

⁴⁴ Pełna treść stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=1047-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> (dostęp 26.12.2024 r.).

cych ważności wyborów jest obligatoryjna z perspektywy stosownych przepisów ustawowych oraz nie ma możliwości dodawania żadnych adnotacji. Adnotacje zostały w tym stanowisku uznane za ingerencję w treść uchwały.

Co ciekawe w stanowisku zwrócono uwagę, że Minister Sprawiedliwości, który jest jednym z podmiotów wykonujących uchwałę RM, do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego sam złożył ponad 60 skarg, a Prokurator Generalny przedstawiał przed tym organem swoje pisma procesowe.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w podsumowaniu napisała, że „wszelkie wywoływanie polityka pełniącego urząd Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego, jakoby Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie istniała lub nie była sądem, należy uznać za przykłady hybrydowych praktyk dezinformacyjnych osłabiających Rzeczpospolitą Polską oraz podważających zaufanie obywateli do instytucji państwowych, które to praktyki powinny się spotkać z adekwatną reakcją organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa”.

Brak złożenia stosownego zawiadomienia do organów przeciwdziałającym łamaniu prawa był uzasadniony tym, że „ze względu na fakt, że obecna sytuacja polityczna nie pozwala żywić nadziei na to, by zawiadomienie takie mogło spowodować adekwatne działania tego urzędu”.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że – nie bez przyczyny – konstytucyjny organ państwa podważył zaufanie do innych organów władzy publicznej z powodu ich działań. Można się zastanawiać, czy jest to prawidłowe – co wykracza poza rozważania niniejszego tekstu. Jednak poza refleksją nad prawidłowością wyrażenia sceptycyzmu, należy uznać, że samo jego wystąpienie jest objawem poważniejszych problemów ustrojowych.

7. Wstęp do rozpadu konstytucyjnego ustroju państwa

W tym samym dniu (23 grudnia 2024 r.), w którym opublikowano stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, grupa posłów przedłożyła projekt ustawy⁴⁵ 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. (dalej: projekt ustawy).

W art. 1 zdanie pierwsze projektu ustawy rozpatrywanie protestów wyborczych i stwierdzanie ważności wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów uzupełniających do Senatu powierzone jest połączonym skła-

⁴⁵ Sygnatura projektu SH-020-313/24, tekst projektu w brzmieniu z 23 grudnia 2024 r., sygn. Cały projekt ustawy, por. [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-313-2024/\\$file/10-020-313-2024.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-313-2024/$file/10-020-313-2024.pdf) (dostęp 26.12.2024 r.).

dom Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Tym samym wyeliminowano z procesu wyborczego Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

W art. 1 zdaniu trzecim projektu ustawy wskazuje się, że art. 26 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁴⁶ (dalej: ustawa o SN)⁴⁷ nie będzie stosowany w wyborach uzupełniających do Senatu oraz na Prezydenta w 2025 r. Inaczej mówiąc – projekt ustawy bez przepisów derogacyjnych – uniemożliwia stosowanie przepisu ustawy o SN.

Art. 1 zdanie trzecie projektu ustawy – poza ustawą o SN – wyłącza w 2025 r. przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴⁸ (dalej: k.w.). Pozbawione możliwości stosowania w całości są art. 244 i art. 324 k.w.⁴⁹ Przepisy te dotyczą stwierdzania ważności wyborów do organów ustawodawczych oraz Prezydenta.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 622.

⁴⁷ Art. 26 „§ 1 Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie: (...); 2) 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 (...)”.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 2408, z 2024 r., poz. 721, 1572.

⁴⁹ Art. 244 „§ 1. Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1093, 1532 i 1672). § 1a. W sprawach, o których mowa w § 1, Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby. § 2. Rozstrzygnięcie, o którym mowa w § 1, Sąd Najwyższy podejmuje, w formie uchwały, nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. § 3. Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę o nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła, stwierdza wygaśnięcie mandatów w zakresie unieważnienia oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. § 4. Uchwałę Sądu Najwyższego przedstawia się niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz Marszałkowi Sejmu, a także przesyła Państwowej Komisji Wyborczej. § 5. Uchwałę Sądu Najwyższego ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. § 6. Wygaśnięcie mandatów, o których mowa w § 3, następuje w dniu ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego.” Art. 324 „§ 1. Sąd Najwyższy na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. § 1a. W sprawie, o której mowa w § 1, Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby. § 2. Uchwałę w sprawie, o której mowa w § 1, Sąd Najwyższy podejmuje 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. § 3. Uchwałę Sądu Najwyższego przedstawia się niezwłocznie Marszałkowi Sejmu, a także przesyła Państwowej Komisji Wyborczej oraz ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Należy powtórzyć, że art. 1 zdanie trzecie projektu ustawy nie deroguje art. 244 i art. 324 k.w., a wyłącza ich stosowanie w 2025 r. Inaczej mówiąc ustawa ma charakter epizodyczny⁵⁰.

Art. 2 zdanie pierwsze projektu ustawy wskazuje, że odwołania od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej nie są rozpatrywane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a przez trzech sędziów losowanych spośród Izby Karnej, Izby Cywilnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Art. 2 zdanie pierwsze projektu ustawy wynika najpewniej z kontrowersyjnych działań Państwowej Komisji Wyborczej w 2024 r., co do jednej z partii opozycyjnych, którą potraktowano inaczej niż inne będące w podobnej sytuacji. Wynika to z faktu, że obecnie Państwowa Komisja Wyborcza – poza statycznym czynnikiem sędziowskim – składa się m.in. z osób wskazanych przez Sejm, które mogły być wcześniej czynnymi politykami. Wystarczy mieć kompetencje do zajmowania stanowiska sędziego, a nie być sędzią, czyli *ex definitione* kimś niezawisłym⁵¹.

Art. 2 zdanie trzecie – podobnie jak art. 1 zdanie trzecie – projektu ustawy wyłącza stosowanie art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o SN.

Art. 3 określa trzydniowe *vacatio legis*.

W uzasadnieniu projektu ustawy nie napisano powodów, dla których wyłączone zostają przepisy określające właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Poprzestano jedynie na ogólnikowej tezie o większej legitymizacji stwierdzenia ważności wyborów dzięki szerokiemu składowi orzekającemu.

Samo uzasadnienie projektu ustawy składa się głównie z lakonicznych sformułowań o prawidłowości wyborów oraz z cytatu komentarza do Konstytucji. Właściwie to trudno tutaj mówić o uzasadnieniu, a raczej jest to jakaś forma deklaracji politycznej i manifestacji niechęci projektodawców do określonej Izby Sądu Najwyższego.

Podsumowując projekt ustawy można stwierdzić, że jest to nieudana próba naprawy sytuacji, która pojawiła się – nie ze względów wadliwego prawa, a – z powodu nacisków politycznych. Realnym celem ustawy jest całkowita delegitymizacja (i zapewne impuls do późniejszej likwidacji) Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a w szczególności Sędziów ją konstytuujących. Należy poważnie się zastanowić, czy projekt ustawy nie ma „wykonawczego” charakteru do uchwały RM i tym samym, czy jego celem nie jest ustawowa quasi-legalizacja adnotacji, a właściwie to doprowadzenie do stanu, w którym będzie ona realną inicjacją zmian.

⁵⁰ W sprawie charakteru przepisów epizodycznych oraz możliwych nadużyć, por. M. Moras i P. Krocze, Nowelizacja „Zasad techniki prawodawczej”: przepisy epizodyczne, Forum Prawnicze 2016, nr 2, s. 34–38.

⁵¹ Por. S. Marciniak, Państwowa Komisja Wyborcza – historia i współczesność, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2023, nr 5, s. 97.

8. Zakończenie

Można się zastanawiać, czy powstanie kolejny tekst o adnotacjach na orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów administracyjnych, powszechnych i wojskowych. Po Trybunale Konstytucyjnym precedens adnotacyjny przeszedł na Sąd Najwyższy i nic nie wskazuje na to, że istnieją mechanizmy wyłączające pozakonstytucyjny „nadzór publikacyjny”.

Wyjątkowość adnotacji na uchwałach Sądu Najwyższego stwierdzających ważność wyborów jest o tyle istotna, że konsekwencją delegitymizacji tego organu może być niepewność ustrojowa. W zasadzie trudno będzie w przyszłości określić, kto i na jakiej podstawie sprawuje władzę.

Oczywiście można stwierdzić, że „rządzi silniejszy”, ale wówczas trudno jest mówić o demokratycznym państwie prawnym, czy dobru wspólnym i podziale władzy (art. 2 w związku z art. 1 i art. 10 Konstytucji).

Tekst o adnotacji na wyroku Kp 1/23 był zakończony zwróceniem uwagi na to, że konsekwencją wzajemnego nieuznawania się organów władzy publicznej jest większa polaryzacja społeczna i konflikt⁵².

Niniejsze rozważania mają bardziej pesymistyczny charakter. Należy uznać, że antycypacja z tekstu o adnotacji na wyroku Kp 1/23 się spełniła. Konflikt społeczny przekształca się w kryzys ustrojowy, którego konsekwencje mogą być – prędzej czy później – niwelowane za pomocą przemocy. Ironycznym jest fakt, że kryzys państwa zaczął się od pozornie niewinnych adnotacji.

Bibliografia

Publikacje

1. Bałaban A., Prawo powszechnie a wewnątrznie obowiązujące, Przegląd Legislacyjny 2000.
2. Banaszak B. i Stępień-Załucka B., komentarz do art. 244 i komentarz do art. 338, (w:) B. Banaszak (red.), Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2023.
3. Banaszak B., Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2012.
4. Bereza A., Polskie sądownictwo powszechne w latach 1917–1988, (w:) Z. Kwiatkowski (red.), System Prawa Karnego Procesowego, t. 5, Warszawa 2015.
5. Bojarski Ł., Obrona państwa prawa i trójpodziału władzy w dokumentach – wybór stanowisk, KRS 2016, nr 2.
6. Bujalski R., Niezawisłość sędziów powołanych w czasach PRL. Omówienie wyroku TS z dnia 29 marca 2022 r., sygn. C–132/20 (Getin Noble Bank), LEX/el. 2022.

⁵² A. Kurek, Adnotacja na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23 – implikacje normatywne, *op. cit.*, s. 95.

7. Chrobak P., Referendum akcesyjne do Unii Europejskiej oraz wybory do Parlamentu Europejskiego w Szczecinie na tle Pomorza Zachodniego i Ziemi Lubuskiej w latach 2003–2014, Poznań 2018.
8. Czaplicki K., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., Dauter B., Zbieraniek J., Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018.
9. Florczak-Wątor M., O skutkach prawnych nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania na tle oczekującego na publikację wyroku z 9.03.2016 r. (sygn. K 47/15), *Przegląd Sądowy* 2016, nr 10.
10. Granat M., Kryzys obowiązywania Konstytucji RP, *Państwo i Prawo* 2023, nr 9.
11. Kaczor J., Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, *Samorząd Terytorialny* 2014, nr 10.
12. Kordeczuk J., Kształtowanie się modelu polskiego procesu karnego w latach 1918–1955, (w:) P. Hofmański (red.), *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, Warszawa 2013.
13. Kotin M. i Montusiewicz P., Modalność deontyczna w angielskiej, polskiej i rosyjskiej wersji Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, *Przegląd Wschodnioeuropejski* 2022, nr 1.
14. Kurek A., Adnotacja na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23 – implikacje normatywne, *Consilium Iuridicum* 2024, nr 2.
15. Lizisowa M., Język prawny w tekście ustawy (na przykładzie projektu ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce), *Comparative Legilinguistics* 2019, nr 38.
16. Łapa R., Relacje modalne we współczesnych aktach normatywnych, *Poznańskie Studia Polonistyczne Seria Językoznawcza* 2014, nr 2.
17. Manowska M. Stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w związku z atakami rządu na Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=1047-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.
18. Marciniak S., Państwowa Komisja Wyborcza – historia i współczesność, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2023, nr 5.
19. Maroń G., Uchwały okolicznościowe Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w polskim porządku prawnym, *Przegląd Prawa Publicznego* 2014, nr 3.
20. Montusiewicz P., Modalność deontyczna w tekście prawnym. Próba analizy porównawczej na przykładzie konstrukcji z czasownikiem modalnym shall + bezokolicznik w angielskiej wersji Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i jej odpowiedników w wersji niemieckiej, niderlandzkiej i polskiej, *Forum Lingwistyczne* 2022, nr 9.

21. Moras M. i Krocze P., Nowelizacja „Zasad techniki prawodawczej”: przepisy epizodyczne, *Forum Prawnicze* 2016, nr 2.
22. Naleziński B., komentarz do art. 188 (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
23. Nowak J., *Modalność deontyczna w języku prawa na przykładzie polskiego i hiszpańskiego kodeksu cywilnego*, Poznań 2011.
24. Piotrowski R., *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 254), Warszawa 22 kwietnia 2024 r., s. 5, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/27D6496B4BA98C3AC1258AED004C5E9B/%24File/i579-24A_.pdf.
25. Radajewski M., *Uchylenie aktu normatywnego ministra przez Radę Ministrów*, *Państwo i Prawo* 2017, nr 1.
26. Radziejewicz P., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 254), Warszawa 14 marca 2024 r., s. 1, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/C89195A6811A55DBC1258ADA002B68CC/%24File/i579-24A_.pdf.
27. Radziejewicz P., *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 5.
28. Ruczkowski P., *Działalność prawotwórcza starosty oraz zarządu województwa w systemie źródeł prawa – wybrane aspekty*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2018, nr 7–8.
29. Ruczkowski P., *Nieratyfikowana umowa międzynarodowa jako źródło prawa administracyjnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2017, nr 12.
30. Sanetra W., *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Sądowy* 2012, nr 7–8.
31. Schmitt C., *Dyktatura*, przekł. K. Wudarska, Warszawa 2016.
32. Tuleja P., komentarz do art. 8, (w:) M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016..
33. Wiącek M., *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, *Państwo i Prawo* 2018, nr 11.
34. Wierczyński G., *Akty wewnętrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2014, nr 1.
35. Wierczyński G., *Polskie doświadczenia w zakresie ogłaszania prawa*, *Krajowa Rada Sądownictwa* 2017, nr 3.
36. Wierczyński G., *Prezentacja w urzędowych i nieurzędowych źródłach informacji o prawie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składzie, w którym zasiada osoba nieuprawniona*, *LEX/el.* 2024.
37. Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24, OTK ZU 2024, nr A, r., poz. 65.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 24.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 65.
4. Wyrok TSUE z 29 marca 2022 r., sygn. C–132/20, BN I IN. p. Getin Noble Bank S.A., ECLI:EU:C:2022:235, LEX nr 3327253.
5. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2023 r., sygn. III OSK 2726/23, LEX nr 3658735.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 października 2015 r., sygn. I OSK 1510/15, LEX nr 1985753.

Annotation on the resolution of the Supreme Court of 3 September 2024, file reference number I NSW 44/24 – normative implications

Abstract

The subject of the article is a reflection on the annotation published in the Journal of Laws of the Republic of Poland on the content of the resolution of the Supreme Court of 3 September 2024, file reference I NSW 44/24. The aim of the text is to demonstrate the internal contradiction of such interference in the content of the judgment. The resolution of the Council of Ministers of 18 December 2024 on counteracting the negative effects of the constitutional crisis in the area of the judiciary (M.P. 2024 item 1068), which is a specific "legal" basis for the annotation, will also be criticized. The potential systemic consequences of such a procedure will also be discussed. The article uses the following methods: formal-dogmatic, historical and logical analysis. This article is a continuation of the considerations concerning the interference of the executive power – in the form of annotations – in the constitutional sphere of activity of the judicial power, which began with the annotation placed on the judgment of the Constitutional Tribunal of 11 December 2023, reference number Kp 1/23.

Keywords

Constitution, resolution, annotation, legislative process, elections.