

UCHWAŁA

Dnia 3 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Grzegorz Pastuszko

SSN Tomasz Przesławski (sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

SSN Paweł Wojciechowski

SSN Grzegorz Żmij

Protokolant Przemysław Szuty

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 3 września 2024 r.,
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego,
sprawy ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu
9 czerwca 2024 r.,
na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do
Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r. oraz opinii

wydanych w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,
po uwzględnieniu obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2024 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r. (Dz. U. 2024, poz. 853)
na podstawie art. 244 § 1 i 2 w zw. z art. 336 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2023, poz. 2408)

**stwierdza ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego
przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r.**

UZASADNIENIE

1. Zgodnie z art. 8 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/10, dalej: „Akt”), procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym. Stosownie do brzmienia art. 1 ust. 1 i 3 tego Aktu, w każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu oraz wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych. W świetle art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.), członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym.

2. W Rzeczypospolitej Polskiej przebieg procedury wyborczej uregulowany został w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408 ze zm., dalej: „k.wyb.”). Stosownie do art. 328 k.wyb., wybory do Parlamentu Europejskiego są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246 tego Kodeksu (art. 336 k.wyb.). Zgodnie z art. 244 § 1 k.wyb., 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.

3. Stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym), a uchwała podejmowana jest w składzie całej Izby (art. 244 § 1a k.wyb.). Rozstrzygnięcie to zapada nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (art. 244 § 2 k.wyb.).

4. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 11 stycznia 2024 r. (I NSW 1237/23) „stwierdzenie ważności wyborów następuje w procedurze, w której biorą udział jedynie organy państwa i nie dokonuje się w nim rozstrzygnięcie o indywidualnych prawach podmiotów prywatnych. Tym samym znajduje się całkowicie poza zakresem zastosowania art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, którego właściwość ogranicza się wyłącznie do rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym lub o zasadności oskarżenia w sprawie karnej, i nie obejmuje nawet indywidualnych praw politycznych, wynikających z prawa wyborczego (zob. *Pierre-Bloch przeciwko Francji*, 21 października 1997, § 50-51; *Briķe przeciwko Łotwie* (dec.), skarga nr 47135/99, 29 czerwca 2000; *Ždanoka przeciwko Łotwie* (dec.), skarga nr 52278/00, 6 marca 2003; *Karimov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 12535/06, 25 września 2014, § 54; *Barski i Święczkowski przeciwko Polsce*, skarga nr 13523/12 i 14030/12, 2 lutego 2016 r., § 57)”. Dla pełniejszego zrozumienia natury jurysdykcji Sądu Najwyższego należy wskazać na art. 183 ust. 2 Konstytucji RP, który przewiduje, że Sąd Najwyższy wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach, które wykraczają poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) lub nadzór judykacyjny (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Do kompetencji tych, w sposób niewątpliwy, zalicza się sprawy wynikające z prawa wyborczego, które

ustawodawca przekazał do właściwości Sądu Najwyższego. Sprawa stwierdzenia ważności wyborów nie stanowi więc „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie wiąże się bowiem z rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach jednostki. W efekcie sądowe stwierdzenie ważności wyborów nie jest realizowane w ramach podmiotowych gwarancji prawa do sądu. Tym samym, również z tego powodu nie może być rozpatrywane w kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz przewidzianych tam unormowań odnoszących się do „sądu” w rozumieniu tego przepisu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2024 r., I NSW 1267/23).

5. W dniu 9 czerwca 2024 r. w Rzeczypospolitej Polskiej zostały przeprowadzone wybory do Parlamentu Europejskiego, zarządzane postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 marca 2024 r.

Obwieszczenie o ich wyniku zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 10 czerwca 2024 r. (Dz.U. 2024, poz. 853).

6. 21 czerwca 2024 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej (dalej także: „PKW”) z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r. (dalej także: „sprawozdanie”).

7. Sąd Najwyższy podejmując niniejszą uchwałę zapoznał się z treścią sprawozdania oraz z opiniami wydanymi w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

8. Do Sądu Najwyższego wpłynęły 33 protesty wyborcze przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r. Żaden z protestów nie został złożony za pośrednictwem konsula lub kapitana statku. Wobec wszystkich protestów stanowisko merytoryczne zajęli Prokurator Generalny i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej.

Bez dalszego biegu pozostawiono 20 protestów wyborczych, co spowodowane było w szczególności podnoszeniem przez wnoszących protesty zarzutów, które w świetle przepisów Kodeksu Wyborczego nie mogły stanowić podstawy protestu. Część z nich stanowiła krytykę przyjętych rozwiązań ustawowych lub zawierała subiektywną ocenę aktualnej sytuacji politycznej. W kilku przypadkach Sąd Najwyższy stwierdził, że skarżący nie wykazali żadnego dowodu

na poparcie wyartykułowanych zarzutów. Pozostałe uchybienia, które Sąd Najwyższy zdefiniował jako skutkujące pozostawieniem protestu bez dalszego biegu, to brak wskazania numeru PESEL wnoszącego protest, brak wskazania zamieszkałego w kraju pełnomocnika lub pełnomocnika do doręczeń, a także uchybienie terminowi na wniesienie protestu wyborczego.

9. W przypadku 13 protestów wyborczych Sąd Najwyższy wyraził opinie.

W odniesieniu do grupy 11 protestów (połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia) Sąd Najwyższy wyraził opinię o zasadności jednego z podnoszonych przez skarżących zarzutów, wskazując jednocześnie, że naruszenie to nie miało wpływu na wynik wyborów (I NSW 27/24). Podnoszony zarzut dotyczył ustalenia wyników głosowania na J. W. w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w P., powiat [...], gmina [...]. W analizowanej sprawie wnoszący protesty oświadczyli, że oddali ważne głosy na J. W., kandydującego z listy nr [...], w tej samej obwodowej komisji wyborczej, jednak w protokole tej komisji zawarto informację o braku głosów oddanych na tego kandydata. W wyniku połączenia tożsamy treściowo protestów wyborczych do wspólnego rozpoznania Sąd Najwyższy uzyskał uwiarygodnione twierdzenie, podające w wątpliwość prawidłowość sposobu ustalenia wyników wyborów. Sąd Rejonowy w Staszowie (I Cps 3/24), w ramach pomocy prawnej, przeprowadził dowód z oględzin kart do głosowania z Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...] w P.. Przeprowadzone oględziny kart do głosowania wykazały zasadność podniesionych przez skarżących zarzutów, w zakresie prawidłowości ustalenia wyników głosowania w odniesieniu do wspomnianego kandydata. Skutkowało to uznaniem protestów za zasadne w tym zakresie. Błąd dotyczył 13 pominiętych w protokole a faktycznie oddanych na kandydata głosów, w stosunku do 5032 głosów oddanych w okręgu wyborczym nr [...]1, natomiast najmniejsza liczba głosów koniecznych do uzyskania mandatu w tym okręgu wynosiła 58 550 głosów. Mając na uwadze skalę stwierdzonych uchybień, Sąd Najwyższy stwierdził, że nie miały one wpływu na ogólny wynik wyborów.

Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. I NSW 34/24 wyraził opinię, że zasadny jest protest dotyczący naruszenia przepisów w zakresie głosowania lub ustalania wyników wyborów w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...]1 w B.. Zdaniem Sądu

Najwyższego stwierdzone uchybienia nie miały jednak wpływu na wynik wyborów. W ocenianej sprawie, zgodnie z protokołem głosowania Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...]1 w B., liczba kart wydanych do głosowania wynosiła 795, natomiast liczba kart wyjętych z urny – 794. Sąd Najwyższy wskazał, że obwodowa komisja wyborcza była zobowiązana do zachowania należytej staranności w zakresie czuwania nad przebiegiem głosowania oraz ustalaniem jego wyników (art. 185 pkt 2 i 3 k.wyb.). Niedopełnienie tych obowiązków skutkowało rozbieżnością między liczbą kart wydanych do głosowania i wyjętych z urny. Różnica ta sprowadzała się do jednego głosu. Różnica między kandydatem wybranym do Parlamentu Europejskiego a kandydatem niewybranym wynosiła 49 głosów, nie miało to więc wpływu na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. I NSW 21/24 wyraził opinię, że zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących ustalenia wyników głosowania w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...]2 w W., powiat [...], województwo [...], na kandydata z listy nr [...]2 M. B. jest bezzasadny. W analizowanej sprawie wnosząca protest oświadczyła, że oddała ważny głos na kandydata z listy nr [...]2 M. B., jednak w protokole Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...]2 w W. zawarto informację o braku głosów oddanych na tego kandydata i wniosła o przeprowadzenie dowodu z oględzin kart do głosowania, z których głosy uznano za nieważne. Sąd Najwyższy dołączył do akt odpis protokołu z oględzin kart do głosowania, który to dowód przeprowadził Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim (I Cps 10/24), realizując odezwę Sądu Najwyższego w ramach pomocy prawnej (I NSW 20/24). Przeprowadzone oględziny kart do głosowania, z których głosy uznano za nieważne w Obwodowej Komisji Wyborczej nr [...]2 w W. nie wykazały, by doszło do uchybienia w zakresie ustalenia wyników głosowania.

10. Ze złożonego przez PKW w dniu 21 czerwca 2024 r. (data prezentaty SN) sprawozdania wynika, że Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie posiadanych dokumentów i informacji o przebiegu głosowania i wyborów nie stwierdziła naruszeń, które w jej ocenie miały wpływ na wyniki wyborów.

11. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o stwierdzenie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. Prokurator Generalny nie przedstawił stanowiska.

12. Po analizie sprawozdania i wydanych opinii, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, Sąd Najwyższy uznał, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r.

13. Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 244 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 336 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Prezes SN Joanna Lemańska

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marek Dobrowolski

SSN Paweł Księżak

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 Krzysztof Wiak

SSN Paweł Wojciechowski

SSN Grzegorz Żmij

Zdanie odrębne od uchwały i uzasadnienia złożył SSN Leszek Bosek i SSN Grzegorz Żmij.

**Zdanie odrębne SSN Grzegorza Żmija do uchwały i uzasadnienia
składu całej Izby Kontroli i Spraw Publicznych**

**z dnia 3 września 2024 r. stwierdzającej ważność wyborów
do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień
9 czerwca 2024 r., I NSW 44/24**

1. Zgłaszam zdanie odrębne do uchwały i uzasadnienia. Należy podkreślić, że za takim stanowiskiem przemawiają wyłącznie względy prawne (proceduralne), które są następujące:

Odmienne niż to zostało przyjęte w przytoczonej uchwale, zgadzając się w pełni ze zdaniem odrębnym SSN Leszka Boska uważam, że orzekanie w niniejszej sprawie jest przedwczesne, a zawieszenie postępowania z urzędu, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam* oraz w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. i art. 336, w zw. z art. 244 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. 2023, poz. 2408 ze zm., dalej „k.wyb.” – do czasu usunięcia przez ustawodawcę stwierdzonych w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wad proceduralnych, było właściwą drogą, jaką powinien był obrać Sąd Najwyższy celem uniknięcia poważnego naruszenia prawa Unii Europejskiej.

2. Nie zgadzam się też ze stanowiskiem większości, które oparte zostało na założeniu, że Sąd Najwyższy orzekając o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego nie stosuje prawa Unii Europejskiej, tylko prawo państwa członkowskiego, podczas, gdy jest dokładnie odwrotnie: Sąd Najwyższy orzekając zarówno o protestach, jak i ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje prawo Unii Europejskiej, a czyniąc to w sposób sprzeczny z tym prawem, narusza zasadę lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej w skrócie: „TUE”).

W szczególności nie zgadzam się z mylnym stwierdzeniem zamieszczonym w uzasadnieniu uchwały, że sprawa obecnie rozstrzygana „[n]ie stanowi więc «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie wiąże się bowiem z rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach jednostki. W efekcie sądowe stwierdzenie ważności wyborów nie jest realizowane w ramach podmiotowych gwarancji prawa do sądu. Tym samym, również z tego powodu nie może być rozpatrywane w

kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz przewidzianych tam unormowań odnoszących się do „sądu” w rozumieniu tego przepisu”.

Raz jeszcze przypomnieć trzeba, że rozpatrywana jest tutaj ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego, którego to kontekstu nie sposób pominąć. W dodatku – zgodzić się należy ze zdaniem odrębnym SSN Leszka Boska – nie jest przypadkiem, że to Sąd Najwyższy w polskiej tradycji prawnej stał się, jako przedstawiciel trzeciej władzy, organem właściwym do orzekania o ważności wyborów parlamentarnych.

3. Najistotniejsze jest jednak to, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja”), będąca najwyższym prawem Rzeczypospolitej (art. 8), zaprowadza jasny porządek źródeł prawa. Porządek ten jest jeden i jest wpisany w system prawa europejskiego i prawa międzynarodowego.

Artykuł 9 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, 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.

Konstytucja wprowadzając opisany wyżej mechanizm kolizyjnoprawny, ustanawia tym samym obowiązek wszystkich władz Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądów, na czele z Sądem Najwyższym, do przestrzegania prawa Unii Europejskiej oraz Rady Europy.

4. Ponadto, co należy podkreślić, zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U.1990, nr 74 poz. 439 ze zm.), strona Konwencji nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

5. Prawo obywateli Unii do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (dalej w skrócie: „PE”) zostało zagwarantowane w kilku aktach prawa Unii. Zgodnie z art. 14 ust. 3 TUE „Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”. Również Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1, dalej w skrócie: „TFUE”) normuje wybory do PE. Artykuł 20 ust. 2 lit. b TFUE przyznaje obywatelom Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Artykuł 22 ust. 2 TFUE stanowi, że prawo to jest wykonywane na warunkach określonych dyrektywą. W art. 223 ust. 1 TFUE przewiduje z kolei, że PE opracowuje projekt dyrektywy w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą lub zgodnie z zasadami wspólnymi we wszystkich państwach członkowskich UE.

Zasady ogólne wnoszenia protestów wyborczych oraz szczególne dotyczące wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Zgodnie z art. 336 k.wyb. do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246 k.wyb.

Zgodnie z art. 244 § 1 k.wyb. 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. 2023, poz. 1093, 1532 i 1672, dalej: „u.SN”).

Artykuł 244 § 2 k.wyb. stanowi, że rozstrzygnięcie, o którym mowa w § 1, zapada w formie uchwały, nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Pomimo istnienia wyżej wskazanych unormowań wykonawczych, raz jeszcze należy podkreślić bezsporność stwierdzenia, że Sąd Najwyższy orzekając zarówno o protestach, jak i ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje prawo Unii Europejskiej.

6. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy stwierdził, że obowiązkiem Sądu Najwyższego jest badanie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, a w przypadku stwierdzenia braku niezależności uchylanie podejmowanych przez nią uchwał jako niezgodnych z prawem. Sąd przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – Państwa Członkowskie zapewniają na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podejmują w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Realizacji celów Unii służyć ma system sądowniczy, na który składa się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądy Państw Członkowskich. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii na całym jej obszarze wymaga ścisłej współpracy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów państw członkowskich. Jej ramy wyznacza procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która, ustanawiając dialog między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami ostatniej instancji Państw Członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż każdy sąd krajowy, a zwłaszcza sąd ostatniej instancji w Państwie Członkowskim Unii, działający w ramach swojej właściwości, ma obowiązek, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek.

7. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16 podkreślono, że obowiązek ten, zgodnie z art. 19 TUE, wymaga zapewnienia pełnego i jednolitego stosowania prawa Unii we

wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii [zob. podobnie opinia 1/09 (porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68, opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., pkt 175; a także wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, pkt 33]. Gwarancją prawidłowej realizacji tego obowiązku jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo].

8. Na sądach ostatniej instancji Państw Członkowskich spoczywa tym samym szczególny obowiązek zagwarantowania jednolitości wykładni i stosowania prawa Unii. Wymaga on także, w sytuacji braku możliwości zagwarantowania zgodnej z prawem Unii wykładni i stosowania prawa Unii w inny sposób, zawieszenia postępowania do czasu usunięcia stanu naruszenia prawa (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 5 marca 2024 r., I NKRS 76/21; 19 marca 2024 r. I NKRS 7/23, I NKRS 34/23, I NKRS 45/23, I NKRS 70/23; 20 marca 2024 r., I NKRS 8/23, I NKRS 44/23, I NKRS 59/23, I NKRS 69/23, I NKRS 82/23, I NKRS 93/23; 26 marca 2024 r., II NSKP 55/23, II NSKP 70/23; 9 kwietnia 2024 r., II NSNc 242/23, II NSNc 258/23; II NSNc 345/23; 23 kwietnia 2024 r. II NSNc 167/23; II NSNc 280/23; II NSNc 291/23, II NSNc 308/23; 8 maja 2024 r., II NSNc 18/24; 22 maja 2024, III CB 28/24; 8 lipca 2024 r.: I NSW 21/24, NSW 36/24; 9 lipca 2024, I NSW 23/24; 18 lipca 2024 r, II NSK 2/24, II NSK 39/24; II NSNc 397/23, II NSNc 414/23, II NSNc 430/23, II NSNc 446/23; II NSNc 456/23, II NSNc 469/23, II NSNc 478/23; II NSNc 491/23, II NSNc 503/23; 27 sierpnia 2024 r., I NSW 50 /24, 3 września 2024, I NSW 51/24).

Obowiązek ten nie ustaje – sam z siebie – nawet z chwilą opuszczenia przez Państwo Członkowskie Unii Europejskiej (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2024 r., C-516/22).

10. W wyroku (Wielka Izba) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 przesądzono, że Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3), nie jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a orzeczenia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są obarczone wadą procesową. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ma kompetencji traktatowej do udzielania merytorycznych odpowiedzi na pytania prejudycjalne w przedmiocie wykładni prawa Unii, przedkładanych przez tak ukształtowany Sąd. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że dotyczy to m.in. spraw z protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów oraz innych spraw z zakresu prawa publicznego przypisanych ustawą krajową do właściwości Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (pkt 52,66).

11. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), stwierdził systemowe naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wyznaczył termin na jego usunięcie. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonej wady procesowej jest przede wszystkim wydanie orzeczenia przez sąd ukształtowany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa działającej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3).

12. Przechodząc do rozważań dotyczących znaczenia wyżej przywołanych wyroków w rozpatrywanej sprawie, należy zauważyć, że implementując wyżej wspomniane orzecznictwo europejskie Sąd Najwyższy wydał serię postanowień, a są to: postanowienia z 8 lipca 2024 r.: I NSW 21/24, NSW 36/24; z 9 lipca 2024, I NSW 23/24; z 27 sierpnia 2024 r., I NSW 50 /24 i 3 września 2024 r., I NSW 51/24, gdzie na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam* Sąd Najwyższy zawiesił postępowanie w sprawie protestów wyborczych z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 oraz w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw

Człowieka z 23 listopada 2023 r. Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) w terminie tam zakreślonym.

Z uwagi na fakt, że wymogi prawne określone wyżej wymienionymi orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie zostały wypełnione, a zatem nie odpadła podstawa do zawieszenia postępowań przez Sąd Najwyższy. Terminy na rozpoznanie protestów wyborczych nie usprawiedliwiają w żadnym zakresie orzekania z naruszeniem prawa Unii i prawa międzynarodowego.

13. Należy zwrócić uwagę na istotną różnicę dotyczącą orzekania przez cały skład Izby Sądu Najwyższego na podstawie art. 244 § 1a k.wyb. od orzekania przez poszczególne składy tej Izby.

Jak już wyżej wskazano, art. 26 § 1 pkt 2 u.SN stanowi, że stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie zaś z art. 244 § 1a k.wyb. uchwała zapada w składzie całej Izby. Skład orzekający zostaje wyznaczony zatem wprost przez ustawę. Zgadzam się w tym miejscu ze zdaniem odrębnym SSN L. Boska, który wskazuje, iż ustawa minimalizuje ryzyko ingerowania w proces wyborczy przez wyznaczanie składów Sądu Najwyższego w sposób niezgodny z prawem. Ma to znaczenie tak *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* w kontekście pojawiającego się czasem postulatu orzekania o ważności wyborów przez cały skład Sądu Najwyższego.

Może to mieć znaczenie w kontekście różnych sytuacji, które zaistniały w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. na przykład zarządzenia Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Kontroli i Spraw Publicznych nr 6,7,8,9,11,12,13,14 z 8 maja 2024 r. o pominięciu SSN Leszka Boska i SSN Grzegorza Żmija w przydziale spraw w wymienionych w tych zarządzeniach repertoriach, które zostały następnie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Kontroli i Spraw Publicznych uchylone czy też sposobu procedowania w sprawach o sygn.: I NSW 14/18, I NSW 2/22, I NO 63/24, II NSKP 43/23).

14. W rozpatrywanej obecnie sprawie ważności wyborów do PE, należy podnieść, że wbrew wskazanym powyżej obowiązkom wynikającym z prawa unijnego i prawa międzynarodowego, postanowieniem z dnia 31 lipca 2024 r. I NSW 21/24 Sąd Najwyższy, w zmienionym na tę okoliczność *ad hoc* składzie,

podjął zawieszono przez Sąd Najwyższy postępowanie w sprawie protestu wyborczego i wyraził opinię, że zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczący ustalenia wyników głosowania jest bezzasadny oraz pozostawił protest bez dalszego biegu w pozostałym zakresie. Podobną decyzję podjęto w tym samym dniu, w zmienionym składzie w sprawie o sygn. I NSW 36/24. Dalej, w sprawie I NSW 23/24 postanowieniem z tegoż 31 lipca 2024 r., w również zmienionym składzie Sądu Najwyższego pozostawiono protest bez dalszego biegu.

Należy wskazać, że nie jest jasne, na jakiej podstawie prawnej Sąd Najwyższy podjął zawieszono postępowania. Z całą mocą należy podkreślić, że nie istniała i nadal nie istnieje podstawa, ani faktyczna, ani prawna do podjęcia wyżej wskazanych postępowań.

15. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 8 lipca 2024 r. dla dokonania prawidłowej wykładni przepisu art. 336 k.wyb., konieczne jest zwrócenie uwagi na zamieszczone tam słowo „odpowiednio”, które powinno wywierać istotny wpływ na kierunek przyjętej w rozpatrywanej sprawie wykładni i pociąga za sobą szereg istotnych konsekwencji.

Po pierwsze – nie ulega też wątpliwości, że użyte w treści art. 336 k. wyb. słowo „odpowiednio” zakłada pełne poszanowanie przez procedurę krajową podstawowych zasad prawa unijnego.

Po drugie – wykładnia przepisów postępowania dotyczącego protestów wyborczych, jak i same postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE regulowane są prawem unijnym. Kwestia postępowania w przedmiocie oceny przestrzegania podstawowych zasad unijnego porządku prawnego w kontekście prawidłowości wyborów organów unijnych, a także wszelkich procedur temu towarzyszących pozostaje w obszarze kompetencji orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i może być potencjalnie przedmiotem procedury odesłania prejudycjalnego przewidzianej w art. 267 TFUE

Po trzecie – przyjęta w trakcie tychże postępowań wykładnia przepisów prawa krajowego – w ocenie Sądu Najwyższego – powinna być wykładnią prounijną.

Po czwarte – orzekanie przez Sąd Najwyższy w sprawie protestów wyborczych i w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE stanowi akt

stosowania prawa unijnego, nawet jeśli odbywa się na podstawie przepisów krajowych.

Po piąte – jeżeli w sprawie protestów wyborczych i w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE orzeka sąd, to z uwagi na fakt stosowania przez tenże sąd prawa unijnego, musi on spełniać kryteria sądu bezstronnego i niezawisłego w rozumieniu prawa unijnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 lipca 2024 r., I NSW 21/24).

16. Mając na względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a nadto ustrojowy charakter instytucji pytań prejudycjalnych i jej fundamentalne znaczenie dla całego systemu prawnego Unii Europejskiej (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16), należało uznać, że zawieszenie postępowania jest właściwą drogą do uniknięcia poważnego naruszenia prawa, ponieważ w polskim systemie konstytucyjnym tylko ustawodawca może usunąć stwierdzoną wadę procesową.

17. Podsumowując: w interesie Rzeczypospolitej Polskiej, jej obywateli, a także w celu zapewnienia im prawa do bezstronnego i niezależnego sądu (art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w zw. z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 9, art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), władze najwyższe Rzeczypospolitej Polskiej: Sejm, Senat i Prezydent powinny podjąć pilnie działania celem zapewnienia Sądowi Najwyższemu możliwości orzekania w przedmiocie ważności wyborów oraz protestów wyborczych w zgodzie ze standardami międzynarodowymi oraz wymogami prawa Unii Europejskiej.

Zdanie odrębne SSN Leszka Boska
do uchwały składu całej Izby Kontroli i Spraw Publicznych z dnia
3 września 2024 r., stwierdzającej ważności wyborów

**do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień
9 czerwca 2024 r.**

Zgłaszam zdanie odrębne do uchwały wyłącznie z powodów proceduralnych. Uważam, że Sąd Najwyższy powinien zawiesić postępowanie w sprawie – na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. i art. 336 w zw. z art. 244 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.; dalej w skrócie: „k.wyb.”) – do czasu usunięcia przez ustawodawcę stwierdzonych w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wad proceduralnych. Uważam, że orzekanie o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, a tym samym, co oczywiste, także o prawach obywateli gwarantowanych w prawie Unii jest przedwcześnie. Terminy na rozpoznanie protestów wyborczych oraz podjęcie uchwały o ważności wyborów – ustalone w Kodeksie wyborczym – nie usprawiedliwiają w żadnym zakresie orzekania z naruszeniem prawa Unii i prawa międzynarodowego, które w polskim systemie konstytucyjnym ma rangę wyższą niż ustawa zwykła.

Artykuł 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja) stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji RP rozstrzyga, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Natomiast z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP wynika, iż 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.

Konstytucja RP ustanawia tym samym obowiązek wszystkich władz Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądów do przestrzegania prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego tworzonego na forum Rady Europy.

Ponadto, zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U.1990, nr 74 poz. 439 ze zm.),

strona Konwencji nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

Prawo międzynarodowe ustanawia tym samym zakaz usprawiedliwiania naruszeń prawa międzynarodowego przez powoływanie się na uwarunkowania prawa krajowego.

Zasady obiektywnego prawa wyborczego oraz prawa obywateli Unii do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (dalej: „PE”) zostały zagwarantowane w kilku aktach prawa Unii. Poza wskazanym w uchwale Aktem dotyczących wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864), jest to także art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej: „TUE”), zgodnie z którym członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym oraz art. 20 ust. 2 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”), który przyznaje obywatelom Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Ponadto, artykuł 22 ust. 2 TFUE stanowi, że prawo to jest wykonywane na warunkach określonych dyrektywą, która jest przyjmowana w procedurze określonej w art. 223 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym przepisem PE opracowuje projekt dyrektywy w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą lub zgodnie z zasadami wspólnymi we wszystkich państwach członkowskich UE. Szczegółowe warunki przeprowadzania wyborów do PE określa Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (*Dz.U. UEL 329 z 30.12.1993, s. 34-38, ze zm.*), a także implementujący jej postanowienia Kodeks wyborczy.

Zgodnie z art. 336 k.wyb. do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246 k.wyb.

Oznacza to, że o protestach wyborczych i ważności wyborów orzeka Sąd Najwyższy. Jest to zgodne z polską tradycją ustawową, iż o protestach i ważności wyborów orzeka Sąd Najwyższy, a nie sam parlament lub inne ciało pozasądowe.

To, czy tryb orzekania ma charakter złożony (fazę rozpoznania indywidualnych protestów oraz fazę orzekania o ważności wyborów, w której Sąd Najwyższy uwzględniania opinie Sądu Najwyższego w przedmiocie protestów) nie zmienia nic w zasadniczej kwestii – tej mianowicie, że w każdej z tych faz musi orzekać niezależny Sąd Najwyższy RP, a przy orzekaniu ma obowiązek wyklądać i stosować prawo Unii Europejskiej.

Absolutnie nie można się więc zgodzić z tezą uchwały, że podejmując uchwałę w przedmiocie ważności wyborów do PE Sąd Najwyższy nie stosował prawa Unii Europejskiej i nie rozstrzygał o prawach podmiotowych obywateli.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy stwierdził, że obowiązkiem Sądu Najwyższego jest badanie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ prawo Unii Europejskiej wymaga zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sąd Najwyższy przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE– Państwa Członkowskie zapewniają na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podejmują w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Realizacji celów Unii służyć ma system sądowniczy, na który składa się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądy Państw Członkowskich. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii na całym jej obszarze wymaga ścisłej współpracy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów państw członkowskich. Jej ramy wyznacza procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która, ustanawiając dialog między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami ostatniej instancji Państw Członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii.

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE przyjmuje się, że sądami w rozumieniu prawa Unii są tylko takie ciała, które wyróżniają się określonymi cechami rozpoznanymi w prawie traktatowym Unii, a każdy sąd krajowy, w tym w szczególności sąd ostatniej instancji ma obowiązek, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16 podkreślono, że obowiązek ten, zgodnie z art. 19 TUE, wymaga zapewnienia pełnego i jednolitego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii (podobnie opinia pełnego składu TSUE 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68, opinia pełnego składu 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., pkt 175; a także wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, pkt 33). Gwarancją prawidłowej realizacji tego obowiązku jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (tak zwłaszcza opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo).

W wyroku (wielka izba) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 przesądzono dodatkowo wprost, że Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3), nie jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a orzeczenia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są obciążone wadą procesową. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że dotyczy to spraw z protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów oraz innych spraw z zakresu prawa publicznego przypisanych ustawą krajową do właściwości Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (pkt 52,66).

Także Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), stwierdził

systemowe naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wyznaczył termin na jego usunięcie. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonej wady procesowej jest przede wszystkim wydanie orzeczenia przez sąd ukształtowany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa działającej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3).

Odnosząc powyższe ustalenia do spraw wyborczych Sąd Najwyższy stosując prawo Unii Europejskiej wydał serię postanowień o zawieszeniu postępowania w przedmiocie – co ważnej – protestów wyborczych do Parlamentu Europejskiego (zob. postanowienia z 8 lipca 2024 r.: I NSW 21/24, NSW 36/24; z 9 lipca 2024, I NSW 23/24; z 27 sierpnia 2024 r., I NSW 50 /24 i z 3 września 2024 r. I NSW 51/24). Sąd Najwyższy zawiesił postępowania protestowe z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 oraz w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) w terminie tam zakreślonym.

Z uwagi na fakt, że wymogi prawne określone wyżej wymienionymi orzeczeniami TSUE i ETPCz nie zostały wypełnione, a zatem nie odpadła podstawa do zawieszenia postępowań przez Sąd Najwyższy, uważam, że także orzekanie w niniejszej sprawie jest przedwczesne, a postępowanie winno ulec zawieszeniu do wykonania przez ustawodawcę krajowego obowiązków prawno-międzynarodowych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną różnicę dotyczącą orzekania przez cały skład Izby Sądu Najwyższego na podstawie art. 244 § 1a k.wyb. od orzekania przez poszczególne składy tej Izby. Jak już wyżej wskazano, art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie z art. 244 § 1a k.wyb. uchwała zapada w składzie całej Izby. Ustawa minimalizuje tym samym ryzyko ingerowania w proces wyborczy przez wyznaczanie składów Sądu Najwyższego w sposób niezgodny z prawem.

W rozpatrywanej obecnie sprawie ważności wyborów do PE, należy wskazać, że wbrew wskazanym powyżej obowiązkom wynikającym z prawa unijnego i prawa międzynarodowego, postanowieniem z dnia 31 lipca 2024 r. I NSW 21/24 Sąd Najwyższy, w zmienionym na tę okoliczność *ad hoc* składzie, podjął zawieszony przez Sąd Najwyższy postępowanie w sprawie protestu wyborczego i wyraził opinię, że zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczący ustalenia wyników głosowania jest bezzasadny oraz pozostawił protest bez dalszego biegu w pozostałym zakresie. Podobną decyzję podjęto w tym samym dniu, w również zmienionym arbitralnie składzie w sprawie o sygn. I NSW 36/24. Natomiast postanowieniem z tegoż 31 lipca 2024r. w sprawie I NSW 23/24 w ogóle nie podjęto postępowania, zmieniono natomiast arbitralnie skład Sądu Najwyższego oraz pozostawiono protest bez dalszego biegu.

Należy przy tym podkreślić, że nie jest jasne na jakiej podstawie Sąd Najwyższy podjął wskazane wyżej zawieszony postępowania. W uzasadnieniu postanowienia z 31 lipca 2024 r., I NSW 21/24 wskazano tylko, że „[o] podjęciu zawieszony postępowania Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 242 § 1 w zw. z art. 336 k.wyb. w zw. z art. 532 k.p.c. w zw. z art. 191 k.p.c.”. Stwierdzenie to jest całkowicie niezrozumiałe, bowiem art. 532 k.p.c. dotyczy szczególnego postępowania nieprocesowego w przedmiocie uznania za zmarłego, a art. 191 k.p.c. – kumulacji roszczeń w procesie cywilnym.

Należy zatem w tym miejscu raz jeszcze z całą mocą podkreślić, że nie istniała i nadal nie istnieje podstawa, ani faktyczna, ani prawna do podjęcia wyżej wskazanych postępowań.

Mając na względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należało uznać, że zawieszenie postępowania jest właściwą drogą do uniknięcia poważnego naruszenia prawa, ponieważ w polskim systemie konstytucyjnym tylko ustawodawca może usunąć stwierdzoną wadę procesową.

W interesie Rzeczypospolitej Polskiej, jej obywateli, w celu zapewnienia im prawa do bezstronnego i niezależnego sądu (art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w zw. z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 9 Konstytucji RP, art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), najwyższe

władze Rzeczypospolitej Polskiej: Sejm, Senat i Prezydent powinny podjąć pilnie działania celem zapewnienia Sądowi Najwyższemu możliwości orzekania w przedmiocie spraw publicznych w zgodzie ze standardami międzynarodowymi oraz wymogami prawa Unii Europejskiej.

r.g.

**Zdanie odrębne SSN Leszka Boska
do uchwały składu całej Izby Kontroli i Spraw Publicznych z dnia
3 września 2024 r., stwierdzającej ważności wyborów do
Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 9 czerwca 2024
r.**

Zgłaszam zdanie odrębne do uchwały wyłącznie z powodów proceduralnych. Uważam, że Sąd Najwyższy powinien zawiesić postępowanie w sprawie – na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. i art. 336 w zw. z art. 244 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.; dalej w skrócie: „k.wyb.”) – do czasu usunięcia przez ustawodawcę stwierdzonych w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wad proceduralnych. Uważam, że orzekanie o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, a tym samym, co

oczywiste, także o prawach obywateli gwarantowanych w prawie Unii jest przedwcześnie. Terminy na rozpoznanie protestów wyborczych oraz podjęcie uchwały o ważności wyborów – ustalone w Kodeksie wyborczym – nie usprawiedliwiają w żadnym zakresie orzekania z naruszeniem prawa Unii i prawa międzynarodowego, które w polskim systemie konstytucyjnym ma rangę wyższą niż ustawa zwykła.

Artykuł 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja) stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji RP rozstrzyga, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Natomiast z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP wynika, iż 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.

Konstytucja RP ustanawia tym samym obowiązek wszystkich władz Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądów do przestrzegania prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego tworzonego na forum Rady Europy.

Ponadto, zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U.1990, nr 74 poz. 439 ze zm.), strona Konwencji nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

Prawo międzynarodowe ustanawia tym samym zakaz usprawiedliwiania naruszeń prawa międzynarodowego przez powoływanie się na uwarunkowania prawa krajowego.

Zasady obiektywnego prawa wyborczego oraz prawa obywateli Unii do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (dalej: „PE”) zostały zagwarantowane w kilku aktach prawa Unii. Poza wskazanym w uchwale Aktem dotyczącym wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864), jest to także art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej: „TUE”), zgodnie z którym członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na

pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym oraz art. 20 ust. 2 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”), który przyznaje obywatelom Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Ponadto, artykuł 22 ust. 2 TFUE stanowi, że prawo to jest wykonywane na warunkach określonych dyrektywą, która jest przyjmowana w procedurze określonej w art. 223 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym przepisem PE opracowuje projekt dyrektywy w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą lub zgodnie z zasadami wspólnymi we wszystkich państwach członkowskich UE. Szczegółowe warunki przeprowadzania wyborów do PE określa Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (*Dz.U. UE L 329 z 30.12.1993, s. 34-38, ze zm.*), a także implementujący jej postanowienia Kodeks wyborczy.

Zgodnie z art. 336 k.wyb. do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246 k.wyb.

Oznacza to, że o protestach wyborczych i ważności wyborów orzeka Sąd Najwyższy. Jest to zgodne z polską tradycją ustawową, iż o protestach i ważności wyborów orzeka Sąd Najwyższy, a nie sam parlament lub inne ciało pozasądowe.

To, czy tryb orzekania ma charakter złożony (fazę rozpoznania indywidualnych protestów oraz fazę orzekania o ważności wyborów, w której Sąd Najwyższy uwzględniania opinie Sądu Najwyższego w przedmiocie protestów) nie zmienia nic w zasadniczej kwestii – tej mianowicie, że w każdej z tych faz musi orzekać niezależny Sąd Najwyższy RP, a przy orzekaniu ma obowiązek wyklądać i stosować prawo Unii Europejskiej.

Absolutnie nie można się więc zgodzić z tezą uchwały, że podejmując uchwałę w przedmiocie ważności wyborów do PE Sąd Najwyższy nie stosował prawa Unii Europejskiej i nie rozstrzygał o prawach podmiotowych obywateli.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy stwierdził, że obowiązkiem Sądu Najwyższego jest badanie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ prawo Unii Europejskiej wymaga zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sąd Najwyższy przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – Państwa Członkowskie zapewniają na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podejmują w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Realizacji celów Unii służyć ma system sądowniczy, na który składa się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądy Państw Członkowskich. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii na całym jej obszarze wymaga ścisłej współpracy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów państw członkowskich. Jej ramy wyznacza procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która, ustanawiając dialog między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami ostatniej instancji Państw Członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii.

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE przyjmuje się, że sądami w rozumieniu prawa Unii są tylko takie ciała, które wyróżniają się określonymi cechami rozpoznanymi w prawie traktatowym Unii, a każdy sąd krajowy, w tym w szczególności sąd ostatniej instancji ma obowiązek, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16 podkreślono, że obowiązek ten, zgodnie z art. 19 TUE, wymaga zapewnienia pełnego i jednolitego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach

członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii (podobnie opinia pełnego składu TSUE 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68, opinia pełnego składu 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., pkt 175; a także wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, pkt 33). Gwarancją prawidłowej realizacji tego obowiązku jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (tak zwłaszcza opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo).

W wyroku (wielka izba) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 przesądzono dodatkowo wprost, że Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3), nie jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a orzeczenia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są obarczone wadą procesową. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że dotyczy to spraw z protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendum oraz innych spraw z zakresu prawa publicznego przypisanych ustawą krajową do właściwości Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (pkt 52,66).

Także Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), stwierdził systemowe naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wyznaczył termin na jego usunięcie. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonej wady procesowej jest przede wszystkim wydanie orzeczenia przez sąd ukształtowany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa działającej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3).

Odnosząc powyższe ustalenia do spraw wyborczych Sąd Najwyższy stosując prawo Unii Europejskiej wydał serię postanowień o zawieszeniu

postępowania w przedmiocie – co ważnej – protestów wyborczych do Parlamentu Europejskiego (zob. postanowienia z 8 lipca 2024 r.: I NSW 21/24, NSW 36/24; z 9 lipca 2024, I NSW 23/24; z 27 sierpnia 2024 r., I NSW 50 /24 i z 3 września 2024 r. I NSW 51/24). Sąd Najwyższy zawiesił postępowania protestowe z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 oraz w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) w terminie tam zakreślonym.

Z uwagi na fakt, że wymogi prawne określone wyżej wymienionymi orzeczeniami TSUE i ETPCz nie zostały wypełnione, a zatem nie odpadła podstawa do zawieszenia postępowań przez Sąd Najwyższy, uważam, że także orzekanie w niniejszej sprawie jest przedwczesne, a postępowanie winno ulec zawieszeniu do wykonania przez ustawodawcę krajowego obowiązków prawno-międzynarodowych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną różnicę dotyczącą orzekania przez cały skład Izby Sądu Najwyższego na podstawie art. 244 § 1a k.wyb. od orzekania przez poszczególne składy tej Izby. Jak już wyżej wskazano, art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie z art. 244 § 1a k.wyb. uchwała zapada w składzie całej Izby. Ustawa minimalizuje tym samym ryzyko ingerowania w proces wyborczy przez wyznaczanie składów Sądu Najwyższego w sposób niezgodny z prawem.

W rozpatrywanej obecnie sprawie ważności wyborów do PE, należy wskazać, że wbrew wskazanym powyżej obowiązkom wynikającym z prawa unijnego i prawa międzynarodowego, postanowieniem z dnia 31 lipca 2024 r. I NSW 21/24 Sąd Najwyższy, w zmienionym na tę okoliczność *ad hoc* składzie, podjął zawieszony przez Sąd Najwyższy postępowanie w sprawie protestu wyborczego i wyraził opinię, że zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczący ustalenia wyników głosowania jest bezzasadny oraz pozostawił protest bez dalszego biegu w pozostałym zakresie. Podobną decyzję podjęto w tym samym dniu, w również zmienionym arbitralnie składzie w sprawie o sygn. I NSW 36/24.

Natomiast postanowieniem z tegoż 31 lipca 2024r. w sprawie I NSW 23/24 w ogóle nie podjęto postępowania, zmieniono natomiast arbitralnie skład Sądu Najwyższego oraz pozostawiono protest bez dalszego biegu.

Należy przy tym podkreślić, że nie jest jasne na jakiej podstawie Sąd Najwyższy podjął wskazane wyżej zawieszono postępowania. W uzasadnieniu postanowienia z 31 lipca 2024 r., I NSW 21/24 wskazano tylko, że „[o] podjęciu zawieszono postępowania Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 242 § 1 w zw. z art. 336 k.wyb. w zw. z art. 532 k.p.c. w zw. z art. 191 k.p.c.”. Stwierdzenie to jest całkowicie niezrozumiałe, bowiem art. 532 k.p.c. dotyczy szczególnego postępowania nieprocesowego w przedmiocie uznania za zmarłego, a art. 191 k.p.c. – kumulacji roszczeń w procesie cywilnym.

Należy zatem w tym miejscu raz jeszcze z całą mocą podkreślić, że nie istniała i nadal nie istnieje podstawa, ani faktyczna, ani prawna do podjęcia wyżej wskazanych postępowań.

Mając na względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należało uznać, że zawieszenie postępowania jest właściwą drogą do uniknięcia poważnego naruszenia prawa, ponieważ w polskim systemie konstytucyjnym tylko ustawodawca może usunąć stwierdzoną wadę procesową.

W interesie Rzeczypospolitej Polskiej, jej obywateli, w celu zapewnienia im prawa do bezstronnego i niezależnego sądu (art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w zw. z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 9 Konstytucji RP, art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), najwyższe władze Rzeczypospolitej Polskiej: Sejm, Senat i Prezydent powinny podjąć pilnie działania celem zapewnienia Sądowi Najwyższemu możliwości orzekania w przedmiocie spraw publicznych w zgodzie ze standardami międzynarodowymi oraz wymogami prawa Unii Europejskiej.

**Zdanie odrębne SSN Grzegorza Żmija do uchwały i uzasadnienia
składu całej Izby Kontroli i Spraw Publicznych**

**z dnia 3 września 2024 r. stwierdzającej ważność wyborów
do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień
9 czerwca 2024 r., I NSW 44/24**

1. Zgłaszam zdanie odrębne do uchwały i uzasadnienia. Należy podkreślić, że za takim stanowiskiem przemawiają wyłącznie względy prawne (proceduralne), które są następujące:

Odmienne niż to zostało przyjęte w przytoczonej uchwale, zgadzając się w pełni ze zdaniem odrębnym SSN Leszka Boska uważam, że orzekanie w niniejszej sprawie jest przedwczesne, a zawieszenie postępowania z urzędu, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam* oraz w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. i art. 336, w zw. z art. 244 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. 2023, poz. 2408 ze zm., dalej „k.wyb.” – do czasu usunięcia przez ustawodawcę stwierdzonych w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wad proceduralnych, było właściwą drogą, jaką powinien był obrać Sąd Najwyższy celem uniknięcia poważnego naruszenia prawa Unii Europejskiej.

2. Nie zgadzam się też ze stanowiskiem większości, które oparte zostało na założeniu, że Sąd Najwyższy orzekając o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego nie stosuje prawa Unii Europejskiej, tylko prawo państwa członkowskiego, podczas, gdy jest dokładnie odwrotnie: Sąd Najwyższy orzekając zarówno o protestach, jak i ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje prawo Unii Europejskiej, a czyniąc to w sposób sprzeczny z tym prawem, narusza zasadę lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej w skrócie: „TUE”).

W szczególności nie zgadzam się z mylnym stwierdzeniem zamieszczonym w uzasadnieniu uchwały, że sprawa obecnie rozstrzygana „[n]ie stanowi więc «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie wiąże się bowiem z rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach jednostki. W efekcie sądowe stwierdzenie ważności wyborów nie jest realizowane w ramach podmiotowych gwarancji prawa

do sądu. Tym samym, również z tego powodu nie może być rozpatrywane w kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz przewidzianych tam unormowań odnoszących się do „sądu” w rozumieniu tego przepisu”.

Raz jeszcze przypomnieć trzeba, że rozpatrywana jest tutaj ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego, którego to kontekstu nie sposób pominąć. W dodatku – zgodzić się należy ze zdaniem odrębnym SSN Leszka Boska – nie jest przypadkiem, że to Sąd Najwyższy w polskiej tradycji prawnej stał się, jako przedstawiciel trzeciej władzy, organem właściwym do orzekania o ważności wyborów parlamentarnych.

3. Najistotniejsze jest jednak to, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja”), będąca najwyższym prawem Rzeczypospolitej (art. 8), zaprowadza jasny porządek źródeł prawa. Porządek ten jest jeden i jest wpisany w system prawa europejskiego i prawa międzynarodowego.

Artykuł 9 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, 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.

Konstytucja wprowadzając opisany wyżej mechanizm kolizyjnoprawny, ustanawia tym samym obowiązek wszystkich władz Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądów, na czele z Sądem Najwyższym, do przestrzegania prawa Unii Europejskiej oraz Rady Europy.

4. Ponadto, co należy podkreślić, zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U.1990, nr 74 poz. 439 ze zm.), strona Konwencji nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

5. Prawo obywateli Unii do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (dalej w skrócie: „PE”) zostało zagwarantowane w kilku aktach prawa Unii. Zgodnie z art. 14 ust. 3 TUE „Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”. Również Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1, dalej w skrócie: „TFUE”) normuje wybory do PE. Artykuł 20 ust. 2 lit. b TFUE przyznaje obywatelom Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Artykuł 22 ust. 2 TFUE stanowi, że prawo to jest wykonywane na warunkach określonych dyrektywą. W art. 223 ust. 1 TFUE przewiduje z kolei, że PE opracowuje projekt dyrektywy w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą lub zgodnie z zasadami wspólnymi we wszystkich państwach członkowskich UE.

Zasady ogólne wnoszenia protestów wyborczych oraz szczególne dotyczące wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Zgodnie z art. 336 k.wyb. do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246 k.wyb.

Zgodnie z art. 244 § 1 k.wyb. 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. 2023, poz. 1093, 1532 i 1672, dalej: „u.SN”).

Artykuł 244 § 2 k.wyb. stanowi, że rozstrzygnięcie, o którym mowa w § 1, zapada w formie uchwały, nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Pomimo istnienia wyżej wskazanych unormowań wykonawczych, raz jeszcze należy podkreślić bezsporność stwierdzenia, że Sąd Najwyższy orzekając zarówno o protestach, jak i ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje prawo Unii Europejskiej.

6. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy stwierdził, że obowiązkiem Sądu Najwyższego jest badanie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, a w przypadku stwierdzenia braku niezależności uchylanie podejmowanych przez nią uchwał jako niezgodnych z prawem. Sąd przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – Państwa Członkowskie zapewniają na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podejmują w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Realizacji celów Unii służyć ma system sądowniczy, na który składa się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądy Państw Członkowskich. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii na całym jej obszarze wymaga ścisłej współpracy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów państw członkowskich. Jej ramy wyznacza procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która, ustanawiając dialog między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami ostatniej instancji Państw Członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż każdy sąd krajowy, a zwłaszcza sąd ostatniej instancji w Państwie Członkowskim Unii, działający w ramach swojej właściwości, ma obowiązek, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek.

7. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16 podkreślono, że obowiązek ten, zgodnie z art. 19 TUE, wymaga zapewnienia pełnego i jednolitego stosowania prawa Unii we

wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii [zob. podobnie opinia 1/09 (porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68, opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., pkt 175; a także wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, pkt 33]. Gwarancją prawidłowej realizacji tego obowiązku jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo].

8. Na sądach ostatniej instancji Państw Członkowskich spoczywa tym samym szczególny obowiązek zagwarantowania jednolitości wykładni i stosowania prawa Unii. Wymaga on także, w sytuacji braku możliwości zagwarantowania zgodnej z prawem Unii wykładni i stosowania prawa Unii w inny sposób, zawieszenia postępowania do czasu usunięcia stanu naruszenia prawa (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 5 marca 2024 r., I NKRS 76/21; 19 marca 2024 r. I NKRS 7/23, I NKRS 34/23, I NKRS 45/23, I NKRS 70/23; 20 marca 2024 r., I NKRS 8/23, I NKRS 44/23, I NKRS 59/23, I NKRS 69/23, I NKRS 82/23, I NKRS 93/23; 26 marca 2024 r., II NSKP 55/23, II NSKP 70/23; 9 kwietnia 2024 r., II NSNc 242/23, II NSNc 258/23; II NSNc 345/23; 23 kwietnia 2024 r. II NSNc 167/23; II NSNc 280/23; II NSNc 291/23, II NSNc 308/23; 8 maja 2024 r., II NSNc 18/24; 22 maja 2024, III CB 28/24; 8 lipca 2024 r.: I NSW 21/24, NSW 36/24; 9 lipca 2024, I NSW 23/24; 18 lipca 2024 r, II NSK 2/24, II NSK 39/24; II NSNc 397/23, II NSNc 414/23, II NSNc 430/23, II NSNc 446/23; II NSNc 456/23, II NSNc 469/23, II NSNc 478/23; II NSNc 491/23, II NSNc 503/23; 27 sierpnia 2024 r., I NSW 50 /24, 3 września 2024, I NSW 51/24).

Obowiązek ten nie ustaje – sam z siebie – nawet z chwilą opuszczenia przez Państwo Członkowskie Unii Europejskiej (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2024 r., C-516/22).

10. W wyroku (Wielka Izba) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 przesądzono, że Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3), nie jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a orzeczenia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są obarczone wadą procesową. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ma kompetencji traktatowej do udzielania merytorycznych odpowiedzi na pytania prejudycjalne w przedmiocie wykładni prawa Unii, przedkładanych przez tak ukształtowany Sąd. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że dotyczy to m.in. spraw z protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów oraz innych spraw z zakresu prawa publicznego przypisanych ustawą krajową do właściwości Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (pkt 52,66).

11. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), stwierdził systemowe naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wyznaczył termin na jego usunięcie. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonej wady procesowej jest przede wszystkim wydanie orzeczenia przez sąd ukształtowany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa działającej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r., poz. 3).

12. Przechodząc do rozważań dotyczących znaczenia wyżej przywołanych wyroków w rozpatrywanej sprawie, należy zauważyć, że implementując wyżej wspomniane orzecznictwo europejskie Sąd Najwyższy wydał serię postanowień, a są to: postanowienia z 8 lipca 2024 r.: I NSW 21/24, NSW 36/24; z 9 lipca 2024, I NSW 23/24; z 27 sierpnia 2024 r., I NSW 50 /24 i 3 września 2024 r., I NSW 51/24, gdzie na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam* Sąd Najwyższy zawiesił postępowanie w sprawie protestów wyborczych z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia

2023 r., C-718/21 oraz w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) w terminie tam zakreślonym.

Z uwagi na fakt, że wymogi prawne określone wyżej wymienionymi orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie zostały wypełnione, a zatem nie odpadła podstawa do zawieszenia postępowań przez Sąd Najwyższy. Terminy na rozpoznanie protestów wyborczych nie usprawiedliwiają w żadnym zakresie orzekania z naruszeniem prawa Unii i prawa międzynarodowego.

13. Należy zwrócić uwagę na istotną różnicę dotyczącą orzekania przez cały skład Izby Sądu Najwyższego na podstawie art. 244 § 1a k.wyb. od orzekania przez poszczególne składy tej Izby.

Jak już wyżej wskazano, art. 26 § 1 pkt 2 u.SN stanowi, że stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie zaś z art. 244 § 1a k.wyb. uchwała zapada w składzie całej Izby. Skład orzekający zostaje wyznaczony zatem wprost przez ustawę. Zgadzam się w tym miejscu ze zdaniem odrębnym SSN L. Boska, który wskazuje, iż ustawa minimalizuje ryzyko ingerowania w proces wyborczy przez wyznaczanie składów Sądu Najwyższego w sposób niezgodny z prawem. Ma to znaczenie tak *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* w kontekście pojawiającego się czasem postulatu orzekania o ważności wyborów przez cały skład Sądu Najwyższego.

Może to mieć znaczenie w kontekście różnych sytuacji, które zaistniały w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. na przykład zarządzenia Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Kontroli i Spraw Publicznych nr 6,7,8,9,11,12,13,14 z 8 maja 2024 r. o pominięciu SSN Leszka Boska i SSN Grzegorza Żmija w przydziale spraw w wymienionych w tych zarządzeniach repertoriach, które zostały następnie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Kontroli i Spraw Publicznych uchylone czy też sposobu procedowania w sprawach o sygn.: I NSW 14/18, I NSW 2/22, I NO 63/24, II NSKP 43/23).

14. W rozpatrywanej obecnie sprawie ważności wyborów do PE, należy podnieść, że wbrew wskazanym powyżej obowiązkom wynikającym z prawa unijnego i prawa międzynarodowego, postanowieniem z dnia 31 lipca 2024 r. I

NSW 21/24 Sąd Najwyższy, w zmienionym na tę okoliczność *ad hoc* składzie, podjął zawieszono przez Sąd Najwyższy postępowanie w sprawie protestu wyborczego i wyraził opinię, że zarzut naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczący ustalenia wyników głosowania jest bezzasadny oraz pozostawił protest bez dalszego biegu w pozostałym zakresie. Podobną decyzję podjęto w tym samym dniu, w zmienionym składzie w sprawie o sygn. I NSW 36/24. Dalej, w sprawie I NSW 23/24 postanowieniem z tegoż 31 lipca 2024 r., w również zmienionym składzie Sądu Najwyższego pozostawiono protest bez dalszego biegu.

Należy wskazać, że nie jest jasne, na jakiej podstawie prawnej Sąd Najwyższy podjął zawieszono postępowania. Z całą mocą należy podkreślić, że nie istniała i nadal nie istnieje podstawa, ani faktyczna, ani prawna do podjęcia wyżej wskazanych postępowań.

15. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 8 lipca 2024 r. dla dokonania prawidłowej wykładni przepisu art. 336 k.wyb., konieczne jest zwrócenie uwagi na zamieszczone tam słowo „odpowiednio”, które powinno wywierać istotny wpływ na kierunek przyjętej w rozpatrywanej sprawie wykładni i pociąga za sobą szereg istotnych konsekwencji.

Po pierwsze – nie ulega też wątpliwości, że użyte w treści art. 336 k. wyb. słowo „odpowiednio” zakłada pełne poszanowanie przez procedurę krajową podstawowych zasad prawa unijnego.

Po drugie – wykładnia przepisów postępowania dotyczącego protestów wyborczych, jak i same postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE regulowane są prawem unijnym. Kwestia postępowania w przedmiocie oceny przestrzegania podstawowych zasad unijnego porządku prawnego w kontekście prawidłowości wyborów organów unijnych, a także wszelkich procedur temu towarzyszących pozostaje w obszarze kompetencji orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i może być potencjalnie przedmiotem procedury odesłania prejudycjalnego przewidzianej w art. 267 TFUE

Po trzecie – przyjęta w trakcie tychże postępowań wykładnia przepisów prawa krajowego – w ocenie Sądu Najwyższego – powinna być wykładnią pronijną.

Po czwarte – orzekanie przez Sąd Najwyższy w sprawie protestów wyborczych i w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE stanowi akt stosowania prawa unijnego, nawet jeśli odbywa się na podstawie przepisów krajowych.

Po piąte – jeżeli w sprawie protestów wyborczych i w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE orzeka sąd, to z uwagi na fakt stosowania przez tenże sąd prawa unijnego, musi on spełniać kryteria sądu bezstronnego i niezawisłego w rozumieniu prawa unijnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 lipca 2024 r., I NSW 21/24).

16. Mając na względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a nadto ustrojowy charakter instytucji pytań prejudycjalnych i jej fundamentalne znaczenie dla całego systemu prawnego Unii Europejskiej (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16), należało uznać, że zawieszenie postępowania jest właściwą drogą do uniknięcia poważnego naruszenia prawa, ponieważ w polskim systemie konstytucyjnym tylko ustawodawca może usunąć stwierdzoną wadę procesową.

17. Podsumowując: w interesie Rzeczypospolitej Polskiej, jej obywateli, a także w celu zapewnienia im prawa do bezstronnego i niezależnego sądu (art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w zw. z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 9, art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), władze najwyższe Rzeczypospolitej Polskiej: Sejm, Senat i Prezydent powinny podjąć pilnie działania celem zapewnienia Sądowi Najwyższemu możliwości orzekania w przedmiocie ważności wyborów oraz protestów wyborczych w zgodzie ze standardami międzynarodowymi oraz wymogami prawa Unii Europejskiej.

ł.n

[a.ł]