



Warszawa, 19.12.2023

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.510.71.2023.JRO

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt K 14/23

**Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 12 października 2023 r. przedstawił stanowisko w sprawie o sygn. akt K 14/23, wnosząc o:

1) stwierdzenie, że art. 87 § 1 zd. 2 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093; dalej: ustawa o SN) **jest zgodny** z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP oraz **nie jest niezgodny** z art. 7 Konstytucji RP;

2) **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK).

Niniejszym pismem procesowym Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia uzasadnienie stanowiska w tej sprawie.

UZASADNIENIE

1. Uwagi ogólne

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w istocie zmierza do wyeliminowania istotnej instytucji, jaką jest uchwała o mocy zasady prawnej. Instytucja ta występuje w Polsce od ponad 100 lat¹. Co prawda wniosek KRS ogranicza zakres zaskarżenia do zasad prawnych formułowanych przez 7-osobowe składy SN, ale w praktyce stanowią one zdecydowaną większość pośród uchwał tego rodzaju.

W literaturze przedmiotu akcentuje się pozytywną rolę uchwał (w tym zasad prawnych) Sądu Najwyższego, które przez ujednocianie i korygowanie orzecznictwa wzmacniają poczucie bezpieczeństwa prawnego wśród obywateli². Tymczasem KRS w swoim stanowisku przedstawia uchwały-zasady w czarnych barwach, pisząc o wywoływanych przez nie „zagrożeniach” i „sprzecznościach interpretacyjnych”, ale nie wyjaśnia, na czym one konkretnie polegają – jakie to szkody, lub inne negatywne konsekwencje wywołały uchwały Sądu Najwyższego o mocy zasad prawnych.

¹ B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 322. Zob. też I. Kondratowicz, *Zasady prawne*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1937, nr 2, s. 18; M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, t. XXXIII, z. 1, s. 97; R. Jastrzębski, *O stu latach Sądu Najwyższego (1917-2017)*, Palestra 2017, Nr 4, s. 73-74.

² B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego...*, s. 108-122; R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001, s. 136-142; S. Włodyka, *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965, s. 53 i n.

Możliwość podejmowania uchwał w składzie 7-osobowym umożliwia szybsze wypracowanie stanowiska, co pozwala Sądowi Najwyższemu sprawnie reagować na niepokojące tendencje w orzecznictwie sądowym. Trzeba pamiętać, że większość z tych uchwał dotyczy wysoce specjalistycznych zagadnień, związanych ściśle z właściwością izby, w ramach której są podejmowane. Izba podejmuje uchwały jedynie w wyjątkowych przypadkach, w razie powstania rozbieżności wewnątrz tej izby. Podejmowanie uchwał przez połączone izby lub przez pełen skład SN zdarza się jeszcze rzadziej, bo dotyczą interdyscyplinarnych zagadnień związanych z różnymi dziedzinami prawa. Ograniczenie możliwości podejmowania uchwał do składu izby, połączonych izb lub pełnego składu niepotrzebnie angażowałoby sędziów o określonej specjalizacji do rozstrzygania problemów, które mają znaczenie tylko dla wąsko określonej kategorii spraw. W tym kontekście można powątpiewać np. w sens angażowania sędziów Izby Karnej SN do wyjaśnienia reguł kolejności wpisów do księgi wieczystej, sędziów Izby Cywilnej SN do oceny dopuszczalności odwołania od decyzji Prezesa ZUS do sądu powszechnego albo sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN do rozwiązania problemu zaliczania czasu spędzonego w tymczasowym areszcie na poczet kary pozbawienia wolności. Uchylenie art. 87 §1 zd. 2 ustawy o SN skutkowałoby koniecznością rozpatrywania wszystkich tych zagadnień w składzie izby, powiększonych izb lub pełnego składu, co niepotrzebnie wydłużyłoby postępowanie, ze szkodą dla interesów stron.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uchwały-zasady prawne podejmowane w 7-osobowych składach stanowią ważny i pożyteczny instrument, umożliwiający Sądowi Najwyższemu efektywne wywiązywanie się z konstytucyjnego zadania sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych (zgodnie z wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych).

2. Zarzut naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji RP

W ocenie RPO art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uchwały-zasady prawne wiążą jedynie sędziów Sądu Najwyższego, natomiast nie są one wiążące dla sędziów powszechnych i wojskowych. Poglądy SN wyrażone w uchwałach (zarówno tych z mocą zasady prawnej, jak i tych pozbawionych tego waloru) mają istotne znaczenie praktyczne, ale wpływają one na sądy „jedynie mocą argumentów i autorytetu Sądu Najwyższego”³. W doktrynie prawa konstytucyjnego od dawna wskazuje się, że zasada niezawisłości sędziowskiej „nie przeszkadza w ustanawianiu takich środków”⁴.

W literaturze podkreśla się również, że sama „[n]iezgodność orzeczenia sądowego z zasadami prawnymi SN nie stanowi przesłanki apelacyjnej”⁵. Nawet w orzecznictwie samego Sądu Najwyższego wielokrotnie wyrażano już pogląd, że opowiedzenie się przez sąd za określonym stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie oraz nieuwzględnienie innego poglądu w danej materii „nawet, gdy przedmiotem zarzutu rażącego naruszenia prawa jest stosowanie określonego przepisu **w sposób sprzeczny z uchwałą Sądu Najwyższego podjętą w innej sprawie**” [podkr. RPO] nie stanowi naruszenia prawa w sytuacji, gdy pogląd sądu orzekającego „został logicznie i wyczerpująco uzasadniony”⁶.

Uchwały-zasady prawne są jednak wiążące dla sędziów Sądu Najwyższego, co w ocenie KRS narusza ich niezawisłość. RPO nie podziela tego poglądu. Art. 178 ust. 1

³ B. Naleziński, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 399; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 390.

⁴ J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, uw. nr 4 do art. 7, w: J. Gudowski (red.), *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i Ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, LEX 2009. Zob. też S. Włodyka, w: *Nadzór nad orzecznictwem sądowym w sprawach cywilnych w świetle zasady niezawisłości sędziowskiej. Rozprawy Prawnicze. Księga pamiątkowa K. Przybyłowskiego*, Kraków 1964, s. 481 i n.; J. Iwulski, *Podjęmowanie przez Sąd Najwyższy uchwał na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym*, PS 1994, nr 11-12, s. 35 i n.; W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, PS 1999, nr 7-8, s. 7 i n.; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 551.

⁵ L. Garlicki, uw. nr 6 do art. 183, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 6.

⁶ Zob. np. postanowienia SN z: 13 listopada 2007 r., V KK 287/07; 4 maja 2016 r., III KK 334/15; 28 marca 2017 r., III KK 472/16; 12 lutego 2021 r., II KK 395/19. Zob. też wyrok SN z 26 listopada 2009 r., IV KK 141/09.

Konstytucji RP formułuje zasadę niezawisłości sędziowskiej, wskazując, że sędziowie „podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Uchwały-zasady prawne dokonują interpretacji przepisów Konstytucji RP, ustaw i innych aktów prawnych, więc jako takie jedynie doprecyzowują to, co już wynika z norm prawnych.

Orzekając w sposób zgodny z interpretacją dokonaną w uchwale-zasadzie prawnej, skład orzekający SN nie przestaje podlegać «tylko Konstytucji i ustawom». Związanie sędziów SN uchwałami-zasadami wynika bowiem z wyraźnego przepisu ustawy, który umożliwia Sądowi Najwyższemu wywiązanie się z zadania nadzoru judykacyjnego powierzonego mu przez art. 183 ust. 1 Konstytucji RP (o czym będzie jeszcze szerzej mowa w odrębnym punkcie poniżej).

Niewątpliwie uchwały-zasady prawne ograniczają swobodę interpretacyjną sędziów Sądu Najwyższego. Ograniczenia swobody interpretacyjnej wynikające z ugruntowanego orzecznictwa nie są jednak same w sobie naruszeniem zasady niezawisłości. Związanie sędziów SN uchwałami-zasadami prawnymi pod pewnymi względami przypomina związanie sędziów powszechnych oceną prawną dokonaną w wyroku sądu odwoławczego (w tym SN). W doktrynie podkreśla się, że takie związanie – choć stanowi ograniczenie swobody interpretacyjnej sędziego – nie narusza zasady niezawisłości sędziowskiej: *sądy pozostają bowiem cały czas związane jedynie Konstytucją i ustawami, zawężeniu czy rozszerzeniu może ulec natomiast – w wyniku dokonania interpretacji przez Sąd Najwyższy – sposób wykładni określonych przepisów. Sama zaś konieczność uwzględnienia rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego nie prowadzi do stanu innej podległości przez sędziów wydających kontrolowane orzeczenie niż ta, której ulega sędzia sądu I instancji w razie uchylecia wyroku przez sąd odwoławczy i która właściwa jest istocie pionowej struktury sądownictwa⁷.*

⁷ P. Wiliński, P. Karlik, uw. z nb. 10 do art. 183, M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Legalis 2016.

KRS zarzuca art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN, że prowadzi *do wytworzenia obok Konstytucji i ustaw dodatkowego wzorca postępowania dla sędziów krajowych w postaci zasad prawnych uchwalanych przez niereprezentatywne ciało jakim jest skład 7 sędziów Sądu Najwyższego wybierany bez umocowania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w oparciu o ustawę dopuszczającą dowolność wyboru składu orzekającego* (s. 9-10 wniosku).

Po pierwsze, nie można mówić o ustaleniu dodatkowego wzorca postępowania dla wszystkich „sędziów krajowych”, bo uchwały-zasady prawne wiążą jedynie sędziów SN. Jak już wspomniano, pozostali sędziowie uwzględniają te uchwały w swoim orzecznictwie jedynie ze względu na autorytet SN, ale orzeczenie wydane wbrew uchwale SN nie jest *per se* uznawane za naruszenie prawa. Poza tym uchwała-zasada prawna nie „tworzy dodatkowego wzorca postępowania”, lecz konkretyzuje ona „wzorce postępowania” określone w przepisach prawa.

Po drugie, zarzut „niereprezentatywności” jest nieadekwatny do wzorca kontroli, jakim jest w tym wypadku art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Kwestia liczebności składu orzekającego do wydania uchwały może być przedmiotem oceny z punktu widzenia art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi ogólną podstawę kompetencyjną dla SN do wydawania takich uchwał. Poza tym ów zarzut „niereprezentatywności” jest też wewnątrznie niespójny, bo Konstytucja RP nie uzależnia niezawisłości sędziego od liczebności składu sądu, który ją „ogranicza”. Jeśli więc w ocenie KRS niedopuszczalne jest „wytworzenie dodatkowego wzorca postępowania” dla sędziów w postaci wiążących uchwał SN, to nie ma znaczenia, czy są one podejmowane w mniejszym, czy większym składzie. Jeśli w ocenie KRS uchwała-zasada wydana w składzie 7-osobowym „ogranicza” niezawisłość sędziowską, to uchwała-zasada w składzie izby również będzie ją „ograniczać”. Szerzej do zagadnienia liczebności składu uprawnionego do podejmowania uchwał-zasad prawnych RPO odniesie się w części odnoszącej się do zarzutu naruszenia art. 183 ust. 1 Konstytucji RP.

Po trzecie, tak samo należy ocenić zarzut „dowolności wyboru składu orzekającego”. Jeśli, w ocenie KRS, sam fakt związania sędziów SN interpretacją dokonaną w uchwale-zasadzie prawnej narusza ich niezawisłość, to zmiana sposobu wyznaczenia składu podejmującego uchwałę nie zmieni istoty problemu, jakim ma być jej moc wiążąca.

3. Zarzut naruszenia art. 183 ust. 1 Konstytucji RP

W ocenie RPO art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN jest zgodny z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 183 ust. 1 Konstytucji RP powierza Sądowi Najwyższemu zadanie sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. Konstytucja RP nie określa instrumentów sprawowania tego nadzoru, pozostawiając ich określenie ustawodawcy. Ustawodawca zaś przyznał SN dwa zasadnicze narzędzia nadzoru judykacyjnego: rozpatrywanie indywidualnych środków zaskarżenia na prawomocne orzeczenia oraz wydawanie uchwał wykładniczych rozstrzygających poważne wątpliwości co do interpretacji przepisów i przeciwdziałające rozbieżnościom w orzecznictwie. Wydawanie uchwał wykładniczych przez SN jest od dawna powszechnie uznawane w doktrynie prawa konstytucyjnego jako jedno ze standardowych narzędzi realizacji konstytucyjnej kompetencji do sprawowania nadzoru judykacyjnego i jako takie nigdy nie budziło kontrowersji⁸. Wręcz przeciwnie, w doktrynie stanowczo podkreśla się, że *[p]ojęcie nadzoru judykacyjnego nie może być zredukowane wyłącznie do korygowania (kasowania lub zmieniania) orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych oraz że uchwały abstrakcyjne odgrywają szczególną rolę w systemie sądownictwa powszechnego i wojskowego; (...) ich znaczenie wykracza poza realia*

⁸ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 320-321; M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 568; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 390.

konkretnych spraw, oddziałując na całe orzecznictwo i tworząc jednolitą, stabilną linię mającą istotne znaczenie z punktu widzenia standardów zasady państwa prawnego⁹.

Uchwały-zasady prawne wywierają bezpośredni wpływ na orzecznictwo SN (z mocy art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN) oraz pośredni wpływ na orzecznictwo sądów powszechnych i wojskowych (mocą autorytetu SN). Pozbawienie Sądu Najwyższego kompetencji do wydawania uchwał wykładniczych o mocy zasad prawnych znacząco zwiększyłoby ryzyko rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz samego Sądu Najwyższego, a w konsekwencji utrudniłoby mu przeciwdziałanie rozbieżnościom w orzecznictwie sądów powszechnych i wojskowych. Jeśli bowiem Sąd Najwyższy ma – jak już wspomniano w uwagach ogólnych – dbać o jednolitość i prawidłowość orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych, to przede wszystkim jego własne orzecznictwo powinno być jednolite i spójne.

Z uzasadnienia stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa wynika, że w istocie nie kwestionuje ona samej instytucji uchwały-zasad, a jedynie sposób ich wydawania.

W ocenie KRS uchwały-zasady prawne powinny być wydawane wyłącznie przez pełen skład Sądu Najwyższego, skład połączonych izb lub izbę – w innym przypadku *tego rodzaju nadzór nie może zostać uznany za sprawowany przez Sąd Najwyższy, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 183 ust. 1 Konstytucji winien być on sprawowany in pleno* (s. 4 wniosku). Zdaniem Rady, wydawanie uchwał-zasad prawnych *prowadzi do nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania nie przez Sąd Najwyższy, ale jeden z jego organów wykonawczych jakim jest Prezes Sądu oraz ułamek sędziów Sądu Najwyższego* (s. 14-15 wniosku). Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje też na *okoliczność, że wybór składu 7 sędziów może być dokonywany arbitralnie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej Izby Sądu albo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz na brak jasnych i jawnych kryteriów ich wyboru określonego w ustawie,*

⁹ M. Masternak-Kubiak, uw. nr 1 do art. 183, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX 2014.

która dopuszcza możliwość odstąpienia od zasady kolejności wpływu spraw (art. 80 § 2 zdanie drugie uSN) (s. 4-5 wniosku). W przekonaniu Rady, [d]opiero działalność w tym zakresie sprawowana przez pełny skład Sądu Najwyższego, skład połączonych izb bądź skład całej izby może zostać uznana za zapewniającą odpowiednią realizację standardów konstytucyjnych, gdyż wyłącza uznaniowość w zakresie wyboru składu sędziowskiego ustanawiającego daną zasadę prawną (s. 15 wniosku).

Po pierwsze, o wewnętrznej nielogiczności tego stanowiska RPO wspominał już powyżej. Jeśli sama instytucja uchwały-zasady prawnej jest w ocenie Rady dopuszczalna, a problemem jest jedynie szeroko pojęta procedura jej przyjmowania (liczebność i kryteria doboru składu orzekającego), to niezrozumiałe jest, dlaczego w takim razie podnosi się zarzut naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Jak już wyżej wspomniano, uchwała-zasada prawna wydana przez skład 7 sędziów SN będzie tak samo „ograniczać” niezawisłość jak uchwała-zasada prawna wydana przez izbę czy pełen skład SN. Jeśli zaś w ocenie Rady instytucja uchwały-zasady prawnej jest ze swej istoty niedopuszczalna z uwagi na naruszenie niezawisłości, to niezrozumiałe jest, dlaczego w ogóle wspomina ona o możliwości ich wydawania przez powiększone składy SN.

Po drugie, wbrew twierdzeniom KRS, z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika konieczność orzekania *in pleno* (łac. w całości, w komplecie, w pełnej liczbie). Milczenie art. 183 ust. 1 Konstytucji RP na temat liczebności składów orzekających SN należy odczytywać jako nakaz uregulowania tej kwestii przez ustawodawcę zwykłego, a nie jako nakaz sprawowania nadzoru judykacyjnego wyłącznie w pełnym składzie. Interpretacja KRS prowadzi do nieracjonalnych rezultatów, bo skoro jej zdaniem nadzór judykacyjny winien być on sprawowany *in pleno*, to konsekwentnie w pełnym składzie powinny być wydawane nie tylko uchwały, ale także orzeczenia w sprawie skarg kasacyjnych i kasacji. Wszak art. 183 ust. 1 Konstytucji RP stanowi ogólnie, że „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów”, nie rozróżniając między różnymi instrumentami nadzoru. Co

więcej, jeśli formuła „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór” oznacza obowiązek orzekania wyłącznie w pełnym składzie, to w takim razie – analogicznie – formuła „Trybunał Konstytucyjny orzeka” (art. 188 Konstytucji RP) powinna oznaczać obowiązek orzekania przez TK wyłącznie w pełnym, 15-osobowym składzie. Tymczasem – jak wiadomo – TK orzeka w pełnym składzie jedynie w wyjątkowych przypadkach, a nawet wtedy Trybunał może orzekać w składzie 11-osobowym. Dodać można, że liczebność przepisanych ustawowo składów TK zmieniała się w czasie.

Nie sposób też nie dostrzec, że przyjęta przez KRS interpretacja o konieczności sprawowania przez SN nadzoru judykacyjnego wyłącznie *in pleno* stoi w sprzeczności z poglądem Rady o dopuszczalności wydawania uchwał-zasad przez izbę SN, która przecież nie stanowi pełnego składu Sądu Najwyższego.

Po trzecie, wbrew twierdzeniom KRS, przepisy prawa z dość dużą dokładnością regulują zasady wyznaczania składów orzekających SN. Prezes izby ma obowiązek przydzielać sędziom sprawy według dwóch kryteriów: kolejności ich wpływu (§ 80 ust. 1 Regulaminu SN¹⁰) oraz kolejności alfabetycznej nazwisk na liście sędziów (§ 80 ust. 2 Regulaminu SN). Prezes izby może „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” odstąpić od kryterium kolejności wpływu (art. 80 § 2 zd. 2 ustawy o SN), ale nie może nigdy odstąpić od kryterium kolejności alfabetycznej (§ 80 ust. 2 zd. 2 Regulaminu SN). Możliwości prezesa izby są więc dość ograniczone, zwłaszcza jeśli porównać je z kompetencjami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może „w uzasadnionych przypadkach” swobodnie decydować o zmianie sędziego sprawozdawcy (art. 38 ust. 2 ustawy o TK).

W tym kontekście twierdzenie o „arbitralnej” władzy prezesów izb SN wydaje się nieadekwatne.

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 2022 r. - Regulamin Sądu Najwyższego (Dz. U. poz. 1489 ze zm.).

Nawet gdyby zgodzić się ze stanowiskiem KRS, że ustawa nie określa kryteriów wyznaczania składów orzekających, to jest to ewentualnie podstawa do zaskarżenia art. 80 § 2 zd. 2 ustawy o SN, a nie argument na rzecz niekonstytucyjności art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN. Ewentualna niekonstytucyjność art. 80 § 2 zd. 2 ustawy o SN w żaden sposób nie przesądza o niekonstytucyjności art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN.

Po czwarte, RPO nie zgadza się z oceną KRS, wedle której uchwały-zasady prawne są „aktami prawa wewnętrznego” (s. 5 wniosku). Akty prawa wewnętrznego, zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.” Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd wyrażony w zdaniu odrębnym sędziego TK Piotra Pszczołkowskiego w sprawie o sygn. akt U 2/20¹¹, wedle którego *składy orzekające wyznaczone do rozpoznania określonych spraw, realizując konstytucyjną funkcję sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie pozostają - niezależnie od brzmienia art. 88 ustawy o SN - w jakimkolwiek stosunku "organizacyjnej podległości" wobec składu orzekającego SN, który wydał uchwałę wykładniczą mającą moc zasady prawnej.*

Uchwały-zasady nie są aktami prawa wewnętrznego, tylko orzeczeniami dokonującymi abstrakcyjnej interpretacji określonego przepisu prawa budzącego wątpliwości lub będącym przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie. Uchwały-zasady nie tworzą nowych przepisów prawa, lecz doprecyzowują istniejące przepisy prawa, rozstrzygając kolizje między sprzecznymi normami i objaśniając pojęcia nieostre. Pod tym względem uchwały-zasady SN przypominają wydawane w latach 1990-1997 uchwały TK dokonujące powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, z tą różnicą, że ich moc wiążąca ogranicza się do składów orzekających Sądu Najwyższego.

Nie można się zgodzić z twierdzeniem KRS, jakoby *[k]ontrola treści uchwał Sądu Najwyższego była dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie* (s. 6 wniosku). Wbrew temu, co twierdzi Krajowa Rada Sądownictwa, kontrola treści uchwał SN nie była

¹¹ Pkt 5 zdania odrębnego sędziego TK Piotra Pszczołkowskiego do wyroku TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20.

dokonywana przez TK „wielokrotnie”. Taka kontrola została przeprowadzana przez TK jedynie raz, we wspomnianym wyżej wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20. Natomiast w powołanym przez KRS wyroku z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08, Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisu ustawy, a nie uchwały SN – jak wynika z sentencji, za niezgodny z Konstytucją RP uznany został art. 80 § 2b pusp¹² *rozumiany w ten sposób, że "oczywista bezzasadność wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej" obejmuje także zagadnienie wymagające zasadniczej wykładni ustawy. W swoim stanowisku KRS cytuje wyimki z uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 10/08 w sposób wybiórczy, sugerując, że Trybunał podziela tezę Rady, iż uchwały SN stanowią akty prawa wewnętrznego – przykładowo na s. 7 wniosku Rada pisze, że TK był zmuszony uznać w wyroku o sygn. K 10/08, że uchwała SN nie jest «aktem konkretnego stosowania prawa». Tymczasem TK stwierdził w tym wyroku, że wspomniana uchwała nie jest aktem konkretnego stosowania prawa, lecz aktem interpretacyjnym, dokonywanym w oderwaniu od zastosowania prawa in concreto¹³.*

Krajowa Rada Sądownictwa wybiórczo również cytuje komentarz prof. Leszka Garlickiego, sugerując, że podziela on tezę KRS o niedopuszczalności wydawania przez SN uchwał-zasad prawnych. Prawdą jest, że w komentarzu do art. 183 Konstytucji RP napisał on, iż *sądowa wykładnia prawa nie może przybierać charakteru prawotwórczego. KRS pomija jednak dalszą część tego cytatu: Zarazem jednak, jak pokazuje praktyka, wykładnia ta zawsze była bliska prawotwórstwu i — jak to już dawno wykazała doktryna (by wspomnieć tylko „klasyczne” prace A. Stelmachowskiego, S. Włodyki i J. Wróblewskiego) — rzeczywista treść wielu przepisów prawa ukształtowana została przez sądy. Są więc podstawy, by zakładać, że twórcy konstytucji byli świadomi tego stanu rzeczy i że — w sposób milczący — go akceptowali¹⁴.* Choć RPO nie podziela poglądu o prawotwórczym

¹² Ustawa z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)

¹³ TK podkreślił też w tym wyroku, że „uchwała Sądu Najwyższego, jak również inne orzeczenia sądowe czy też akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego”. Inny pogląd wyrażono w przytoczonym wyroku o sygn. akt U 2/20.

¹⁴ L. Garlicki, uw. 6 do art. 183, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 5

charakterze uchwał-zasad SN, to jednak przytoczony cytat nie pozostawia wątpliwości, że prof. Garlicki nie postrzegał uchwał-zasad prawnych SN jako sprzecznych z art. 178 ust. 1 czy art. 183 ust. 1 Konstytucji RP.

Po piąte, nie można się zgodzić z tezą KRS o *zrównaniu mocy prawnej czynności podjętej przez skład 7 sędziów z rozstrzygnięciem dokonany przez pełny skład Sądu Najwyższego, skład połączonych izb albo skład całej izby* (s. 11 wniosku). W aktualnym stanie prawnym spośród wszystkich uchwał SN najsilniejszą moc prawną ma uchwała Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wydana w trybie art. 82 § 5 ustawy o SN, dodanego w drodze nowelizacji z dnia 20 grudnia 2019 r.¹⁵, którą Krajowa Rada Sądownictwa zaopiniowała pozytywnie, nie dopatrując się w niej żadnych zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej¹⁶. W tym kontekście taka nagła zmiana stanowiska zaskakuje.

Po szóste, w kontekście całego wyводу Rady niezrozumiała jest konkluzja: *W tym zakresie rozwiązanie to należy uznać za nieprzechodzące testu proporcjonalności, szczególnie z uwagi na brak konkretnego dobra, które miałyby być w ten sposób chronione kosztem zasady wyrażonej w art. 183 ust. 1 Ustawy Zasadniczej* (s. 11 wniosku). *Primo*, test proporcjonalności to narzędzie służące ocenie konstytucyjności ograniczenia praw i wolności obywatelskich, a wzorcem kontroli w tym przypadku jest art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, z którego nie wynikają żadne prawa i wolności obywatelskie. *Secundo*, Rada zdaje się mylić test proporcjonalności z przesłanką legalności materialnej, która *notabene* też jest związana z oceną konstytucyjności ograniczeń praw i wolności. *Tertio*, to jest pierwsze i ostatnie miejsce w stanowisku Rady, w którym pojawia się wzmianka o teście proporcjonalności. W tekście brak jest jakiegokolwiek analizy tego zagadnienia – trudno uznać zaskarżony przepis za „nieprzechodzący testu proporcjonalności”, skoro wnioskodawca w ogóle tego testu nie przeprowadził.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 190.

¹⁶ Stanowisko KRS z dnia 10 stycznia 2020 r.,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/956C5F6A603B487FC12584F1003B83A2/%24File/69-008.pdf> (6.12.2023).

4. Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji RP

W ocenie RPO art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP.

Podjęcie polemiki z tym zarzutem jest utrudnione, bo stanowisko KRS w tym zakresie zostało sformułowane w zdawkowy i ogólnikowy sposób. Rada wskazuje, że z zasady legalizmu wynika *obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemanie kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych* (s. 13 wniosku). Po pierwsze, obowiązek precyzyjnego formułowania przepisów wynika raczej z zasady określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, a nie z zasady legalizmu. Nawet gdyby jednak uznać, że taki obowiązek można wyprowadzić także z art. 7 Konstytucji RP, to zaskarżony przepis mu nie uchybia. Przepis nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, on i jego wcześniejsze odpowiedniki w poprzednich ustawach o SN były stosowane od lat. KRS zresztą nie wskazuje w swoim stanowisku, na czym konkretnie ma polegać brak precyzji zaskarżonego przepisu. Po drugie, zakaz domniemywania kompetencji jest regułą interpretacyjną nakazującą językową wykładnię przepisów kompetencyjnych¹⁷. Zakaz domniemywania kompetencji może naruszyć organ stosujący prawo, który wywodzi normę kompetencyjną z pomocą pozajęzykowych metod wykładni. W tym sensie zakaz domniemywania kompetencji jest adresowany przede wszystkim do władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, bo ustawodawca z definicji posiada generalną kompetencję do stanowienia ustaw o nieograniczonym zakresie przedmiotowym. Trudno w tym kontekście zrozumieć, na czym konkretnie miałyby polegać naruszenie zakazu domniemywania kompetencji przez przepis prawa, w tym wypadku art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN. Nie można mówić o naruszeniu zakazu domniemywania kompetencji przez SN, skoro nadaje on niektórym swoim uchwałam

¹⁷ J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu*, Warszawa 2022, s. 5 i 19-20.

moc zasady prawnej działając na podstawie wyraźnego przepisu prawa, jakim jest zaskarżony art. 87 §1 zd. 2 ustawy o SN. Trudno też zarzucić naruszenie zakazu domniemywania kompetencji parlamentowi, skoro przyjął ustawę zawierającą zaskarżony przepis, korzystając z przysługującej mu szerokiej kompetencji prawodawczej. Hipotetyczna niezgodność art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN z art. 178 ust. 1 lub art. 183 ust. 1 Konstytucji RP nie świadczy o tym, że parlament działał bez podstawy prawnej, uchwalając go.

Krajowa Rada Sądownictwa bez szerszego wyjaśnienia stwierdza, że *organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów*. Jak się wydaje, Rada sugeruje przez to, że Sąd Najwyższy wydając uchwały-zasady przypisuje sobie kompetencje zastrzeżone dla innych organów. Taki pogląd jest jednak podwójnie niespójny. Po pierwsze, z jednej strony KRS wyraźnie dopuszcza możliwość wydawania uchwał-zasad przez izby i pełne składy SN, a z drugiej strony twierdzi, że ta kompetencja jest zastrzeżona „innym organom”. Po drugie, z jednej strony Rada twierdzi, że wydawanie uchwał-zasad przez SN narusza niezawisłość sędziowską, ale z drugiej strony sugeruje, że możliwe jest ich wydawanie przez bliżej nieokreślone „inne organy”, którym Konstytucja RP ma „zastrzegać” taką kompetencję.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady legalizmu KRS formułuje pogląd, że organ władzy publicznej *[n]ie może tworzyć norm prawnych o charakterze niedookreślonym, wskazując, że obejmują one nie tylko to, co dana zasada prawna głosi, lecz także i to, co logicznie z niej wynika (postanowienie SN z 25 czerwca 2020 r., I KZP 1/20). W przeciwnym razie zakłóceniu podlega ochrona dla uczestników obrotu prawnego wynikająca z wyżej przytoczonych wzorców konstytucyjnych*. Taka teza jest trudna do zaakceptowania. Po pierwsze, Sąd Najwyższy nie tworzy norm prawnych o charakterze niedookreślonym, lecz właśnie dookreśla przepisy prawa, które zawierają pojęcia niedookreślone. Po drugie, fakt, że zasada prawna obejmuje nie tylko treści wyraźnie w niej wysłowione, ale

również to, co z niej logicznie wynika, jest oczywistością, którą trudno kwestionować. Interpretowanie zasad prawnych według zasad logicznego myślenia jest korzystne dla uczestników obrotu prawnego, a nie – jak sugeruje KRS – „zakłóceniem” przysługującej im ochrony.

5. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP

W ocenie RPO art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP. Możliwości polemiki RPO ze stanowiskiem KRS również w tym zakresie są ograniczone z uwagi na zdawkowość argumentacji. W przypadku zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP KRS ograniczyła się do jednego akapitu, w którym streściła orzecznictwo TK na temat zasad drugiego i trzeciego stopnia wywodzonych z zasady państwa prawnego i podała kilka ich przykładów, takich jak zasada zaufania obywatela do państwa. KRS nie wyjaśniła jednak, na czym miałyby polegać naruszenie tych zasad przez zaskarżony przepis.

W ocenie RPO, uchwały wydawane na podstawie art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN nie tylko nie naruszają, ale realizują zasady pochodne wynikające z zasady państwa prawnego. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że uchwały SN niwelują „realne niebezpieczeństwo powstawania rozbieżności interpretacyjnych”, które wiążą się „z oczywistą szkodą dla bezpieczeństwa prawnego, a nawet dla samej zasady państwa prawnego”¹⁸. Zasadnie podkreśla się, że „ich [uchwał] znaczenie wykracza poza realia konkretnych spraw, oddziałując na całe orzecznictwo i tworząc jednolitą, stabilną linię mającą istotne znaczenie z punktu widzenia standardów zasady państwa prawnego”¹⁹.

6. Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

¹⁸ A. Górski, uw. nr 1 do art. 7, w: A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, LEX 2013.

¹⁹ M. Masternak-Kubiak, uw. nr 1 do art. 183, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX 2014.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK).

W przypadku art. 45 ust. 1 Konstytucji RP Krajowa Rada Sądownictwa nie wyjaśniła, na czym konkretnie polega naruszenie tego przepisu. KRS ograniczyła się w tym zakresie do dwóch zdawkowych akapitów: streszczenia orzecznictwa TK na temat czterech elementów prawa do sądu oraz ogólnikowego stwierdzenia, że zaskarżony przepis *prowadzi do sytuacji, w której zakłóceniu podlega realizacja prawa z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie w jakim sądy orzekające kierują się wytycznymi wyrażonymi przez Sąd Najwyższy w zasadach prawnych uchwalonych w, jak już wskazano -ustrojowo ułomnym- 7 osobowym składzie* (s. 12 wniosku). KRS nie wyjaśnia, na czym polega owo „zakłócenie” realizacji prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny nie może zaś zastępować wnioskodawcy w formułowaniu argumentów na poparcie zarzutów niekonstytucyjności. Jest to obowiązek wnioskodawcy wynikający wprost z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK.

7. Korzystne dla obywateli uchwały Sądu Najwyższego podjęte w składach 7-osobowych

Na koniec Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że instytucji zasad prawnych SN nie należy oceniać przez pryzmat kilku pojedynczych uchwał wydanych w ostatnich latach, które wzbudziły być może kontrowersje i które zapewne stanowiły powód skierowania przez KRS wniosku do TK w tej sprawie. Przez ponad 100 lat swojej działalności Sąd Najwyższy sformułował setki zasad prawnych, z których zdecydowana większość została podjęta w składach 7-osobowych i miała pozytywny wpływ na usprawnienie obrotu prawnego. W tym kontekście RPO chciałby zwrócić uwagę na pożyteczną rolę uchwał-zasad prawnych SN dla spraw obywateli, którzy dzięki nim mogą liczyć na większą przewidywalność i wyższą jakość orzecznictwa sądów powszechnych.

Sąd Najwyższy, działając w składzie 7-osobowym, przykładowo:

- w uchwale z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 29/93, przyjął korzystną interpretację dla wolności osobistej osób tymczasowo aresztowanych:

Okres tymczasowego aresztowania, odbytego w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem, w którym odstąpiono od wymierzenia kary, podlega na podstawie art. 365 k.p.k. zaliczeniu na poczet kary pozbawienia wolności, wymierzonej przez sąd w innej sprawie, jeżeli postępowanie w obu sprawach toczy się równocześnie.

- w uchwale z dnia 17 czerwca 1998 r., III ZP 7/98, ułatwił obywatelom wnoszenie skargi do NSA na postanowienie organu administracji o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołaniu:

Wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie organu odwoławczego o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania (art. 134 KPA) nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

- w uchwale z dnia 6 listopada 2003 r., III CZP 61/03, wzmocnił ochronę praw majątkowych wierzycieli w stosunkach kontraktowych:

Zastrzeżenie kary umownej na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania nie zwalnia dłużnika z obowiązku jej zapłaty w razie wykazania, że wierzyciel nie poniósł szkody.

- w uchwale z dnia 26 października 2005 r., III BZP 1/05, rozszerzył konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody za bezprawie judykacyjne na bliską osobę zmarłej strony postępowania sądowego:

Spadkobierca strony, która zmarła po uprawomocnieniu się wyroku wydanego w jej sprawie, jest legitymowany do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

- w uchwale z dnia 21 grudnia 2007 r., III CZP 65/07, wyszedł naprzeciw lokatorom z wyodrębnioną własnością mieszkania, uznając podmiotowość prawną wspólnoty mieszkaniowej:

Wspólnota mieszkaniowa, działając w ramach przyznanej jej zdolności prawnej, może nabywać prawa i obowiązki do własnego majątku.

- w uchwale z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, wzmocnił gwarancje rzetelnego procesu sądowego, umożliwiając sądowi odwoławczemu wszechstronną ocenę zgodności zaskarżonego orzeczenia z prawem materialnym:

Sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania.

- w uchwale z dnia 6 grudnia 2009 r., III CZP 80/09, rozwiązał niezwykle uciążliwy dla obywateli problem praktyczny, jakim było ignorowanie przez wiele sądów wieczystoksięgowych zasady rozpatrywania wniosków o wpis w kolejności wpływu:

Sąd rozpoznając wniosek o wpis w księdze wieczystej związany jest stanem rzeczy istniejącym w chwili złożenia wniosku i kolejnością jego wpływu.

- w uchwale z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, uwzględniając konstytucyjne prawo do sądu, przyjął korzystną wykładnię dla ubezpieczonych w sprawie zaskarżalności ostatecznych decyzji ZUS:

Od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

- w uchwale z dnia 29 listopada 2016 r., I KZP 10/16, rozwiązał fundamentalny problem intertemporalny związany z gruntowną reformą postępowania karnego przyjętą w 2016 r., a także zalecił sądom udzielanie stronom pouczeń o nowych przepisach:

W sprawach prowadzonych po dniu 14 kwietnia 2016 r., w których akt oskarżenia, wnioski o wydanie wyroku skazującego, wnioski o warunkowe umorzenie postępowania lub wnioski o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego skierowano do sądu przed dniem 1 lipca 2015 r., zastosowanie znajdują przepisy regulujące przebieg postępowania karnego wprowadzone przez ustawę z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 437, a więc - co do zasady - przepisy nowe.

(...)

Nie tracąc przy tym z pola widzenia zasady lojalności procesowej wobec stron oraz tego, że w art. 23 ustawy z 2016 r. nie zawarto obowiązku informowania stron o nowej treści art. 100 § 3 k.p.k., stanowczo podkreślić trzeba, że sądy, opierając się na treści art. 16 § 2 k.p.k., powinny udzielać stronom informacji o nowym brzmieniu art. 100 § 3 k.p.k., zwłaszcza wtedy, gdy strony te nie korzystały z pomocy obrońcy czy pełnomocnika [ten ostatni fragment pochodzi z uzasadnienia].

- w uchwale z dnia 15 października 2020 r., III PZP 4/20, ułatwił obywatelom składanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku, zwalniając ich z konieczności uprzedniego podejmowania starań o wniesienie skargi nadzwyczajnej:

Strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku (art. 424¹ k.p.c.) nie ma obowiązku wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze skargi nadzwyczajnej nie było i nie jest możliwe; tym samym skarga nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. albo art. 424⁸ § 2 k.p.c. oraz postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

- w uchwale z dnia 13 czerwca 2023 r., I KZP 22/22, wzmocnił gwarancje niezawisłości sędziowskiej, umożliwiając skuteczne wnoszenie o wyłączenie sędziego, którego bezstronność budzi uzasadnione wątpliwości, nie tylko przy rozstrzyganiu meritum sprawy, ale także przy rozstrzyganiu kwestii wpaddingowych:

Pojęcie "sprawy", o jakim mowa w art. 40 i 41 § 1 k.p.k. odnosi się zarówno do sprawy głównej, rozumianej jako orzekanie w głównym przedmiocie procesu, jak również postępowań incydentalnych, w tym takich, które mają miejsce w ramach sprawy głównej.

(-) Marcin Wiącek
(podpis na oryginale)