



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARZ	
wpl. dnia	07. 07. 2017
L.dz.	L.zał.

Warszawa, dnia 6 lipca 2017 r.

PK VIII TK 55.2017

K 7/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP VIII Kadencji o stwierdzenie, że:

- 1) art. 390 § 1 i § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016, poz. 1822 ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;
- 2) art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 k.p.c. w związku z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- 4) art. 441 § 1 i § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016, poz. 1749 ze zm.; dalej: k.p.k.) jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;
- 5) art. 441 § 3 i § 5 k.p.k. w związku z art. 441 § 1 i § 2 k.p.k. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;
- 6) art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016, poz. 1254 ze zm.; dalej: ustawa o SN) w związku z art. 1

pkt 1 lit. b ustawy o SN jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;

7) art. 15 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016, poz. 718; dalej: p.p.s.a.) oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016, poz. 1066 ze zm.; dalej: p.u.s.a.) są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;

8) art. 187 § 2 i § 3 p.p.s.a. w związku z art. 187 § 1 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) przepisy:

a) art. 390 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016, poz. 1822 ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.,

b) art. 441 § 1 i § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016, poz. 1749 ze zm.; dalej: k.p.k.),

c) art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016, poz. 1254 ze zm.; dalej: ustawa o SN) w związku z art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN,

d) art. 15 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016, poz. 718; dalej: p.p.s.a.) oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 ustawy

z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016, poz. 1066 ze zm.; dalej: p.u.s.a.)

- rozumiane w ten sposób, że, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej – są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, określoną w art. 2 Konstytucji RP, w następstwie naruszenia art. 8 i art. 7 Konstytucji, są natomiast zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa;

2) art. 390 § 2 k.p.c. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa;

3) art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 k.p.c. w związku z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. – są zgodne z art. 45 ust. 1 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

4) art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. – jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;

5) art. 441 § 3 i § 5 k.p.k. w związku z art. 441 § 1 i § 2 k.p.k. – jest zgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

6) art. 187 § 2 i § 3 p.p.s.a. w związku z art. 187 § 1 p.p.s.a. – jest zgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Grupa Posłów na Sejm RP VIII Kadencji (dalej: Grupa Posłów lub Wnioskodawcy) zakwestionowała zgodność z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa przepisów: art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, a także art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a.

Przedmiotem kontroli zgodności z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP Wnioskodawcy uczynili również przepisy: art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 3 i § 5 k.p.k. w zw. z art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., a także art. 187 § 2 i § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a.

Grupa Posłów wniosła również o stwierdzenie niezgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przepisu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu podkreślili, że celem wniosku jest zaskarżenie przepisów postępowania cywilnego, postępowania karnego, postępowania przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulacji przedstawiania Sądowi Najwyższemu i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zagadnień prawnych oraz rozstrzygania tych zagadnień przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny.

Zdaniem Wnioskodawców, „[p]odstawowym argumentem dotyczącym niekonstytucyjności skarżonych przepisów jest to, że posługują się one ogólnym

zwrotem niedookreślonym >>zagadnienie prawne<<, którego nie da się wyłożyć w sposób nie budzący wątpliwości, a to daje zbyt daleko idącą swobodę Sądowi Najwyższemu i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w możliwości rozpoznawania zagadnień prawnych, przez co mogą one wykraczać poza swoją kognicję i podejmować rozstrzygnięcia arbitralne, poza granicami prawa” (wniosek, str. 21).

Ponadto – w ocenie Grupy Posłów – „przepisy regulujące kwestię związania sądów orzekających w danych sprawach uchwałami odpowiednio Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygającymi określone zagadnienia prawne w oczywisty sposób ingerują w niezawisłość sędziowską” (wniosek, str. 21).

Dodatkowo – zgodnie z argumentacją Wnioskodawców – „[...] ingerencja w niezawisłość sędziowską poprzez konieczność uwzględnienia rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego w sprawie, w związku z którą występowano o rozpoznanie takiego zagadnienia, narusza prawo do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Jest to ingerencja nadmierna i nieproporcjonalna” (wniosek, str. 21).

W uzasadnieniu zarzutów niezgodności art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 ustawy o SN w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b tej ustawy, a także art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a. z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa Wnioskodawcy przedstawili następujące argumenty.

Użyte w przepisach art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. pojęcie „zagadnienie prawne” ma charakter zbyt ogólny. Kwestionowane przepisy nie przewidują precyzyjnych i wyraźnych kryteriów, które pozwoliłyby zdefiniować pojęcie „zagadnienia prawnego”. „Z kwestionowanych przepisów wynika jedynie, że chodzi o zagadnienie prawne powstałe w związku >>z rozpatrywaną sprawą i budzące poważne wątpliwości<<. W procesie wykładni nie można wskazać precyzyjnych i wyraźnych kryteriów, które

pozwołyby przesądzić czym jest owo zagadnienie prawne. W ten sposób ustawodawca pozostawił szeroki margines swobody Sądowi Najwyższemu do oceny treści tego pojęcia, ale mimo bogatego orzecznictwa nadal nie jest ono jednoznaczne” (wniosek, str. 10).

Podobną argumentację Wnioskodawcy przedstawili do art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., który także – Ich zdaniem – posługuje się niedookreślonym pojęciem „zagadnienia prawnego”, „[...] którego nie można wyjaśnić w toku wykładni tak, by w sposób jasny i niebudzący wątpliwości pozwolił określić, w odniesieniu do jakich zagadnień prawnych można zwrócić się do SN” (wniosek, str. 14). Jak jednocześnie zauważono, „[z] kwestionowanego przepisu wynika, że zagadnienie prawne ma dotyczyć zasadniczej wykładni ustawy. Nie jest jednak jasne, jakiego rodzaju zagadnienie prawne może być przedstawione do rozstrzygnięcia i co oznacza zasadnicza wykładnia ustawy” (wniosek, str. 15). Okoliczności te świadczą o tym, że określenie „zagadnienie prawne” jest nieprecyzyjne i niejasne, a w związku z tym regulacja ta nie spełnia testu określoności.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 59 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN Wnioskodawcy zwrócili uwagę, iż w przepisie tym zostało wskazane, że „zagadnienie prawne” może zostać przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów SN w przypadku „poważnych wątpliwości co do wykładni prawa”, jednakże ani ustawa o SN, ani wykładnia tego przepisu nie rozstrzygają, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Jak podkreślili, „[...] redakcja przepisu (art. 59 ustawy o SN – przyp. wł.) nie do końca pokrywa się z regulacjami k.p.c. i k.p.k. dotyczącymi występowania do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnień prawnych. To powoduje, że w systemie prawnym są regulacje, które nie są ze sobą spójne, posługują się podobnymi ogólnymi i niedookreślonymi pojęciami ...[b]rak precyzji i jasności przepisów może powodować, że działania Sądu Najwyższego będą arbitralne i będzie on wykraczał poza swoje kompetencje” (wniosek, str. 17).

W uzasadnieniu zarzutu dotyczącego art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a. Wnioskodawcy wskazali, że również w tych przepisach ustawodawca posłużył się pojęciem niedookreślonym „zagadnienia prawnego”, którego wykładnia jest utrudniona. „Przez to, że nie istnieją jasne kryteria i przesłanki dotyczące tego, co można uznać za zagadnienie prawne podlegające rozpoznaniu przez NSA, dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady określoności prawa. Dowolność interpretacyjna powoduje, że sąd może działać arbitralnie i poza granicami prawa” (wniosek, str. 20).

Uzasadniając natomiast niezgodność art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 3 i § 5 k.p.k. w zw. z art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., a także art. 187 § 2 i § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, Grupa Posłów argumentowała następująco.

Art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. nieproporcjonalnie ingerują w prawo do sądu i naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej z tego powodu, że „[...] rozpoznawanie zagadnień prawnych przez Sąd Najwyższy nie jest rozstrzygnięciem sporu (sprawy) i jest dokonywane poza instancyjnym tokiem postępowania [...]” (wniosek, str. 10); z uwagi na to, że uchwała SN jest w danej sprawie wiążąca, „[...] oddziałuje [...] na sąd orzekający w sprawie w sposób nieprzewidziany w Konstytucji RP” (wniosek, str. 10); zezwolenie przez zakwestionowane przepisy na przejęcie sprawy do rozpoznania przez SN albo przekazanie jej do rozstrzygnięcia w powiększonym składzie SN „[...] powoduje zmianę właściwości sądu, a to budzi wątpliwości co do zgodności tego przepisu z prawem do sądu. Wskazana zmiana właściwości sądu stanowi nadmierną ingerencję i jest nieproporcjonalna [...]” (wniosek, str. 11); „[...] nie jest dopuszczalne, by sąd był na mocy przepisów ustawowych zobowiązany do bezwzględnego (wiążącego) stosowania przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości aktów, które nie mają

cech aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, a jednocześnie nie są aktami wewnątrznie wiążącymi skierowanymi do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty” (wniosek, str. 11).

Podobnie, w odniesieniu do przepisów art. 441 § 3 i § 5 k.p.k. w zw. z art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., Wnioskodawcy wskazali, iż ustawodawca kwestionowanymi przepisami wprowadził kolejny akt, który ma wiązać sędziego przy sprawowaniu przez niego urzędu. Ograniczona została w ten sposób swoboda orzekania i niezawisłość sędziowska oraz nałożony – niezgodny z Konstytucją – obowiązek bezwzględnego uwzględniania w orzekaniu aktów, które nie są ustawami ani Konstytucją. Naruszone zostały również konstytucyjne standardy prawa do sądu, gdyż zakwestionowane regulacje ingerują w rozpoznawanie sprawy przez niezależny, bezstronny, niezawisły i właściwy sąd (wniosek, str. 15).

W odniesieniu do przepisów art. 187 § 2 i § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a. Wnioskodawcy stwierdzili, iż związanie sądów administracyjnych w danej sprawie uchwałami NSA rozstrzygającymi konkretne zagadnienie prawne „[...] nakazuje sędziom, obok ustaw i Konstytucji RP stosowanie rozstrzygnięć, które nie mają mocy powszechnie obowiązującej i które nie mieszczą się w systemie źródeł prawa. Takie działanie ustawodawcy godzi w niezawisłość sędziowską oraz w konstytucyjne prawo do sądu” (wniosek, str. 20).

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności przepisu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP Grupa Posłów podniosła, podobnie jak we wcześniejszej argumentacji, że w treści tego przepisu ustawodawca posłużył się nieokreślonym pojęciem „zagadnienia prawnego”, które może być podstawą przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Zdaniem Wnioskodawców, „[...] niejasność i zbyt ogólna treść zastosowanego przez ustawodawcę pojęcia powoduje, że nie wiadomo, w jakich okolicznościach dana skarga może być wniesiona ze względu na zaistnienie zagadnienia prawnego. Nie jest również

jasne, w jakim przypadku skarga taka zostanie rozpoznana. W ten sposób dochodzi do ograniczenia prawa do sądu” (wniosek, str. 13).

W niniejszej sprawie jako wzorce kontroli konstytucyjnej zostały wskazane przepisy art. 2 Konstytucji RP i wynikająca z niego zasada określoności prawa, a także art. 45 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest fundamentem, na którym opiera się ustawodawstwo, wykładnia i proces stosowania prawa. Demokratyczne państwo prawne wiąże się bowiem z cechami ustrojowymi współczesnej demokracji, takimi jak zasada nadrzędności Konstytucji, jako ustawy zasadniczej, zasada trójpodziału władzy, zasada działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa. Zasady wywodzone z klauzuli państwa prawnego znajdują obecnie podstawę nie tylko w art. 2 Konstytucji RP, ale również w innych jej przepisach. Ustalenie normatywnej treści tych zasad wymaga odwołania się do wszystkich przepisów ustawy zasadniczej stanowiących podstawę obowiązywania danej zasady (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2016, s. 229).

Zasada określoności prawa, która wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego, odnosi się do relacji między państwem a obywatelami – adresatami danej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych oraz nierozmijania się jej skutków z intencjami prawodawcy (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I.*, [red.] L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, str. 145). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, wynika wymóg,

aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a „*naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2002 r., sygn. U 3/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 95). Ocena, czy ustawodawca dochował nakazu określoności przepisów, zależy jednak od kilku czynników, zwłaszcza od rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których kierowane są przepisy, a przede wszystkim charakteru tych przepisów, tzn. czy są to normy ograniczające (i w jakim stopniu) prawa i wolności obywatelskie i nakładające obowiązki na ich adresatów (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164). Ponadto Trybunał stwierdzał, że kontrola konstytucyjności kwestionowanego przepisu z powodu jego niedookreśloności wymaga przeprowadzenia testu określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jasność przepisu oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Z kolei poprawność przepisu wiąże się z wymogami co do technicznej strony legislacji i ma wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009 poz. 138; z dnia 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54). Jednocześnie Trybunał konstatawał, że stwierdzenie niezgodności danego przepisu z Konstytucją RP uzasadnia jego niejasność jedynie wówczas, gdy jest „*tak daleko posunięta, iż wynikających z niej*

rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa”, a „*pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126 oraz z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13). Trybunał zaznaczał równocześnie, że najdalej idące wymagania określoności, stawiane przez Konstytucję RP ustawodawcy, dotyczą dziedziny prawa karnego i prawa daninowego, ale nawet te nie oznaczają całkowitego wykluczenia możliwości posługiwania się pojęciami niedookreślonymi lub ocennymi (zob. wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15). Trybunał stwierdzał ponadto, iż nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach może prowadzić do deformacji idei państwa prawnego, gdyż właśnie niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczynia się do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego (zob. powołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, a także wyroki z dnia: 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117 i 7 listopada 2006 r., sygn. SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148).

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje natomiast każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, czyli prawo do

uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej - zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. w szczególności wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1). W ramach orzekania o treści prawa do sądu Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż postępowanie sądowe musi być odpowiednio ukształtowane. Prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego obowiązuje więc niezależnie od rodzaju rozpoznawanej sprawy, jeżeli została przez ustawodawcę powierzona do rozpoznania sądowi, przedmiotu sprawy, sposobu jej wszczęcia i etapu, na którym znajduje się rozstrzygana sprawa (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, *op.cit.* i 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55). Jak jednocześnie podkreślał Trybunał - odróżniając wymaganie odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego od zagadnienia modelu postępowania sądowego - nie istnieje jeden, jednolity i abstrakcyjny model postępowania sądowego, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7 i 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Konstytucyjnie dopuszczalne jest zatem różnicowanie postępowań sądowych w zakresie obowiązujących w nich szczegółowych rozwiązań w zależności od przedmiotu rozpoznawanych w nich spraw, kognicji sądu, a także etapu, na którym znajduje się rozstrzygana sprawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). W tym kontekście stosowanie standardów wynikających

z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP do postępowania przed Sądem Najwyższym musi uwzględniać specyfikę jego konstytucyjnie określonej funkcji w systemie władzy sądowniczej, zgodnie z którą sprawuje on nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, standardem minimalnym odnoszącym się do postępowania sądowego jest dwuinstancyjność. To, co ponad ten standard wykracza, włącznie z instytucją kasacji i sposobem jej ukształtowania, jest naddatkiem, podwyższeniem standardu minimalnego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44; 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29 i 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Zagadnienie to było też mocno eksponowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w odniesieniu do standardów wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr. 61, poz. 284 ze zm.). Trybunał ten stwierdził m.in., że „*[s]posób, w jaki art. 6 § 1 stosuje się do sądów apelacyjnych lub kasacyjnych, zależy od szczególnych cech tych postępowań – należy uwzględnić całość postępowań prowadzonych w krajowym porządku prawnym oraz rolę w nich sądu kasacyjnego [...]*” (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 marca 2007 r., w spr. *Siałkowska przeciwko Polsce*, skarga nr 8932/05, dostępny w bazie HUDOC).

Z kolei zasada niezawisłości sędziowskiej, wynikająca z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, wpływa pośrednio na realizację powołanego wyżej podmiotowego prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Niezawisłość sędziego stanowi bowiem jeden z podstawowych warunków skorzystania przez jednostkę z przysługującego jej prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że niezawisłość sędziego, obok niezależności

i bezstronności sądu, należy do podstawowych cech „sądu rozpoznającego sprawę” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). „Orzekając, sąd musi [...] kierować się zasadami sprawiedliwości, jawności, sprawności postępowania, winien zbadać swą właściwość oraz pozostać niezależnym, bezstronnym i niezawisłym w toku całego postępowania. Ma także obowiązek rozpatrzyć sprawę, a więc wydać orzeczenie kończące postępowanie [...] sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). Trybunał równocześnie podkreślał, że „[...] orzekanie nie jest procesem dowolnym, lecz regulowanym przez zbiór norm adresowanych do organów władzy sądowniczej. Reguły te wynikają przede wszystkim z przepisów prawa obowiązującego różnego szczebla i charakteru, o różnym stopniu ogólności i otwartości semantycznej. Istotną część reguł orzeczniczych należy do dorobku teorii i praktyki prawa. Wśród nich najdonioślejsze znaczenie mają reguły wykładni (dyrektywy interpretacyjne). Stanowią one szczególny zbiór norm, których racją bytu jest właśnie fundamentalna i oczywista potrzeba interpretacji przepisów prawa, pojawiająca się w istocie w każdej rozpoznawanej przez sądy sprawie. Dyrektywy te dostarczają organom jurysdykcyjnym narzędzi dekodowania norm prawnych z przepisów [...] regulują one bowiem sposób postępowania sądu, wiążący przy rozstrzyganiu sporów wynikających na tle przepisów skierowanych do ogółu podmiotów prawa. Tworzą one swoisty, rozproszony, częściowo niepisany >>kodeks działalności orzeczniczej<<” (ibidem).

W ocenie P. Wilińskiego i P. Karlika, „[z]asada niezawisłości sędziowskiej, obok zasady bezstronności, zasady niezależności sądów, zasady instancyjności oraz zasady udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, zaliczana jest przez przedstawicieli doktryny do fundamentów polskiego wymiaru sprawiedliwości (...). Wraz z pozostałymi zasadami

niezawisłość sędziowska określa status sędziego, jednocześnie wpływając na pozycję władzy sądowniczej w systemie państwa.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zawiera trzy podstawowe elementy: wskazanie zasady niezawisłości sędziowskiej, bezpośrednie odniesienie jej tylko do sfery sprawowania urzędu sędziego oraz ustanowienie podległości sędziego ustawie i Konstytucji [...]. (...)

Przepisy art. 178 ust. 2 i 3 Konstytucji RP zawierają katalog gwarancji mających zapewnić należytą realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. Pierwsza grupa to gwarancje o charakterze uprawniającym - w zakresie warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu (ust. 2). Druga grupa to gwarancje o charakterze zobowiązującym - ograniczające swobodę sędziego w zakresie działalności politycznej, związkowej i publicznej, która mogłaby pozostawać w kolizji z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 3).

Pojęcie niezawisłości sędziowskiej nie zostało w Konstytucji RP zdefiniowane. Prowadzi to do istotnych problemów interpretacyjnych, zwłaszcza przy próbie precyzyjnego określenia elementów składowych tego pojęcia. Wskazuje się trafnie, że używając terminu >>niezawisłość<<, ustrojodawca odwołał się do >>terminu zastanego<<, którego znaczenie zostało już uformowane wcześniej [...]. (...)

Przepisy art. 178 Konstytucji RP w aspekcie systemowym wykazują silne związki przede wszystkim z art. 173 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz (...). Należy jednak pamiętać, aby automatycznie nie utożsamiać niezależności i odrębności sądów z niezawisłością sędziów. W art. 173 Konstytucji RP mowa jest bowiem o sądach jako organach państwowych. Nie bez powodu zagadnienie niezależności sądów zostało wyodrębnione w osobnym przepisie. Słusznie podkreśla L. Garlicki, że niepoprawne jest łączenie tych pojęć i mówienie w tym ujęciu o niezawisłości

sądów (L. Garlicki, Artykuł 178, w: Garlicki, Konstytucja, t. 4, s. 6). Nie można także zapominać, że o ile zasada niezależności sądów może, zaś w ramach demokratycznego państwa prawnego i koncepcji trójpodziału władzy państwowej, powinna podlegać pewnym ograniczeniom, o tyle zasada niezawisłości sędziowskiej takim ograniczeniom podlegać nie może.

Akcentując związek pomiędzy tymi dwiema zasadami: niezależności sądów i niezawisłości sędziego trzeba wskazać, że zachodzące między nimi relacje mają charakter sprzężenia zwrotnego. Niezależność sądownictwa kreuje bowiem jednocześnie podstawy do niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość sędziowska stanowi z kolei istotny aspekt niezależności sądownictwa. Można zatem w sposób uprawniony stwierdzić, że te dwie zasady są ze sobą ściśle i nierozzerwalnie połączone (...). Nie można mówić o niezawisłości sędziowskiej bez niezależnych sądów, tak w rozumieniu organizacyjnym i funkcjonalnym. Z kolei niezawisłość sędziowska należy do kluczowych aspektów niezależnego sądownictwa [...].

Przepisy art. 178 Konstytucji RP rozważać należy także w kontekście art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, który określa klasyczny trójpodział władzy potwierdzając, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Jednocześnie w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca zaznaczył, że władza sądownicza wykonywana jest przez sądy i Trybunały. Dokonywana w tym kontekście analiza niezależności i odrębności sądów nabiera nowego znaczenia. Jednocześnie dostrzec można, że choć zasada niezawisłości odnosi się wprost jedynie do sędziów, to jednak nie pozostaje bez znaczenia dla tak fundamentalnej kwestii jak pozycja władzy sądowniczej w systemie organów państwa.

Komentowane przepisy art. 178 Konstytucji RP, tak jak i z resztą wszystkie przepisy dotyczące funkcjonowania sądów, pośrednio wpływają także na realizację podmiotowego prawa do sądu. Zgodnie bowiem z art. 45 ust. 1

Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Niezbyt precyzyjnie co prawda odwołano się w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP do pojęcia >>niezawisłości sądu<<, kontekst wykładniczy nie pozostawia jednak wątpliwości, że odwołanie kieruje nas do niezawisłości sędziego, jako gwarancji realizacji prawa do sądu. Jak jednak łatwo zauważyć niezawisłość sędziego, obok niezależności i bezstronności sądu należy do podstawowych cech, jakimi musi charakteryzować się >>sąd rozpoznający sprawę<<, aby doszło do realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (...).

Niezawisłość sędziego stanowi zatem jeden z podstawowych warunków skorzystania przez jednostkę z przysługującego jej prawa do sądu. Podobnie jak art. 177 Konstytucji RP, tak i analizowany przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP ma jedynie charakter subsydiarny, który ogranicza się do wytworzenia idealnych okoliczności niezbędnych dla realizacji wymaganych standardów.

Przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, formułując zasadę ustrojową dotyczącą sposobu wykonywania funkcji sędziego, nie kreuje samoistnego prawa podmiotowego jednostki w zakresie prawa do sądu, a jednak pośrednio wyznacza także istotne elementy podmiotowego prawa do sądu. Z jednej strony nie można zapominać, że zagadnienie prawa do sądu oraz kwestia niezawisłości sędziowskiej uregulowane zostały na dwóch różnych płaszczyznach, podmiotowej i ustrojowej. Jednocześnie oba przepisy, jako zawarte w tym samym akcie ustrojowym, pozostają ze sobą w ścisłym związku funkcjonalnym. W związku z powyższym, oraz biorąc pod uwagę ścisłą relację, jaka zachodzi między art. 45 ust. 1 a art. 178 ust. 1 Konstytucji RP należy stwierdzić, że ten ostatni przepis, określając wymogi ustrojowe dotyczące wykonywania zawodu sędziego, jest normatywnym dopełnieniem gwarancji prawa do obrony (Autorom tekstu chodzi zapewne o „prawo do sądu” - przyp. wł.) [...].

Pojęcie >>niezawisłości sędziowskiej<< nie zostało przez ustrojodawcę zdefiniowane. Wobec powyższego ciężar jego precyzyjnego określenia

przerzucono na doktrynę i orzecznictwo. Prezentowane stanowiska przedstawicieli doktryny są zasadniczo zbieżne, zaś ewentualne różnice dotyczą jedynie kwestii szczegółowych. Kluczową rolę w wypracowaniu spójnej koncepcji niezawisłości odegrało orzecznictwo TK. (...)

Wśród poglądów prezentowanych w doktrynie na temat niezawisłości na szczególną uwagę zasługuje kilka z nich. B. Banaszak niezawisłość sędziowską definiuje jako niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego w kierunku takiego czy innego rozstrzygnięcia sprawy (...). Z kolei A. Murzynowski i A. Zieliński określają niezawisłość jako bezstronność w stosunku do przedmiotu sprawy i uczestników postępowania, niezależność od instytucji pozasądowych, samodzielność wobec innych organów sądowych oraz uniezależnienie od wpływu czynników społecznych (...). Wieloaspektowo na zagadnienie niezawisłości spogląda S. Włodyka, który wyróżnia niezawisłość w ujęciu pozytywnym i negatywnym (...). Niezawisłość pojmowana pozytywnie oznacza, że sędzia w sprawowaniu swego urzędu jest niezawisły i podlega tylko ustawom. Z kolei niezawisłość w ujęciu negatywnym oznacza, że nikt nie ma prawa wpływać na sędziego w kierunku określonego rozstrzygnięcia (...). Podobne wyróżnienie zaproponował J. Sobczak akcentując w przypadku aspektu pozytywnego, że podejmowanie decyzji następuje na podstawie obowiązującego prawa, czyli kryteriów niezależnych od subiektywnych ocen sędziego. Z kolei prezentując ujęcie negatywne, autor ten wskazuje, że niezawisłość należy rozumieć jako uwolnienie sędziego od wszelkich nacisków zewnętrznych [...]. Jak z powyższego wynika przy definiowaniu niezawisłości szczególne znaczenie przypisywane jest dwóm kwestiom. W pierwszym rzędzie zwraca się uwagę na określenie prawnych ram sprawowania urzędu sędziego, podległość sędziego wyłącznie ustawom i Konstytucji. Konstytucja i ustawy definiują obszar niezawisłości sędziowskiej, jednocześnie wskazują jej nieprzesuwalną granicę. Po drugie, wskazuje się, że sędziowie muszą być wolni od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych. (...)

Posłużenie się kryteriami niezawisłości w ujęciu negatywnym i pozytywnym ma swoje dalsze konsekwencje. Możliwe jest pogłębienie analizy omawianego zagadnienia o kolejny poziom. L. Garlicki, dokonując omówienia problematyki niezawisłości, wskazuje, że przy rozważaniu zasady niezawisłości należy odróżniać jej subiektywny i obiektywny aspekt (...). Wydaje się, że oba te aspekty są bezpośrednią konsekwencją wyróżnienia niezawisłości w ujęciu negatywnym. Takie rozumienie niezawisłości akcentuje nadto jej ściśle personalny charakter, związany z osobą samego sędziego (...).

Subiektywny aspekt niezawisłości dotyczy wewnętrznych przeżyć sędziego, który musi mieć bezwzględne poczucie wolności od jakichkolwiek nacisków. Z kolei aspekt obiektywny koncentruje się na zewnętrznym odbiorze niezawisłości (...). Oznacza to, że sędzia musi być postrzegany jako osoba wolna od wszelkich prób wpływania na jej werdykt.

Zagadnienia te mają kluczowe znaczenia dla właściwego zrozumienia istoty niezawisłości sędziowskiej i jednocześnie są niezwykle delikatne (...). Ocena realizacji standardu niezawisłości, zwłaszcza w aspekcie zewnętrznym przysparza wielu problemów. Muszą bowiem istnieć szczególne mechanizmy kontrolne, gwarantujące jednostkom weryfikację spełnienia tego wymogu prawa do sądu, przy jednoczesnym zachowaniu powagi i godności urzędu sędziego. W tym celu, na poziomie ustawowym, zostały wprowadzone specjalne procedury wprowadzające możliwość tzw. wyłączenia sędziego, które mają zagwarantować przestrzeganie zasady niezawisłości (...). [...]

Zasada niezawisłości sędziowskiej nie ma jednolitego charakteru. Stanowi ona raczej spójny i nakładający się na siebie zestaw cech, elementów, które dopiero razem tworzą model niezawisłości sędziowskiej. Takie rozumienie niezawisłości stawia pod znakiem zapytania traktowanie jej jako jednej zasady wymiaru sprawiedliwości w ujęciu dyrektywalnym. Bardziej usprawiedliwione wydaje się pojmowanie niezawisłości sędziowskiej jako swoistego wzorca,

modelu niezawisłości. Niewątpliwie jednak powszechnie przyjmuje się istnienie zasady niezawisłości sędziowskiej. H. Kempisty wyróżnia cztery jej elementy:

- 1) całkowita niezależność sędziego od wszelkich wpływów i wskazówek ubocznych;
- 2) całkowita niezależność w podejmowaniu wszelkich postanowień i wyroków;
- 3) całkowita niezależność w podejmowaniu czynności zmierzających do rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy;
- 4) wyłączenie odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej za orzeczenia wydane na podstawie przepisów prawa, w granicach swobodnej oceny dowodów i zgodnie z własnym sumieniem (...).

Bliska ujęciu doktrynalnemu jest koncepcja przyjęta w orzecznictwie TK, mająca szczególne znaczenie dla ugruntowania recepcji zasady niezawisłości sędziowskiej na gruncie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że na niezawisłość sędziowską składa się pięć podstawowych elementów:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania;
- 2) niezależność wobec organów pozasądowych;
- 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych;
- 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych;
- 5) wewnętrzna niezależność sędziego” (komentarz P. Wilińskiego i P. Karlika do art. 178 Konstytucji, (w:) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2016, s. 1008-1013).

Istotą unormowania zawartego w ostatnim, wskazanym przez Wnioskodawców, wzorcu kontroli – art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – jest wyznaczenie granic ingerencji władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych, poprzez określenie przesłanek, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń tych wolności i praw. Trybunał

Konstytucyjny podkreślał, iż do stwierdzenia, czy wprowadzone ograniczenie wolności i praw jednostki jest konstytucyjnie dopuszczalne, niezbędne jest przeprowadzenie testu proporcjonalności, a więc: 1) czy wprowadzenie ograniczenia służyło realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę oraz czy cele te znajdowały uzasadnienie w świetle wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji - kryterium przydatności, 2) czy ograniczenie samo w sobie było niezbędne dla ochrony wartości konstytucyjnych w tym sensie, że nie istniał inny środek, mniej restrykcyjny, który pozwalałby na osiągnięcie tego samego skutku - kryterium konieczności, 3) czy uszczerbek dla konstytucyjnych wolności i praw, jaki wynikł z tego ograniczenia, nie jest dysproporcjonalny w stosunku do korzyści z wprowadzonej regulacji - kryterium proporcjonalności *sensu stricto* (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 lipca 2016 r., sygn. K 28/15, OTK ZU seria A/2016, poz. 56 i 22 marca 2017 r., sygn. SK 13/14, OTK ZU seria A/2017, poz. 19).

Zaskarżony przepis art. 59 ustawy o SN posiada następującą treść:

„Art. 59. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu.”.

Przepisy art. 390 § 1 i 2, art. 398¹⁷ § 1 - 3 i art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. brzmią następująco:

„Art. 390 § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Sąd Najwyższy władny jest przejąć sprawę do rozpoznania albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu.

§ 2. Uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie.”;

„Art. 398¹⁷ § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Sąd Najwyższy może odroczyć wydanie orzeczenia i przekazać to zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu.

§ 2. Uchwała powiększonego składu Sądu Najwyższego jest w danej sprawie wiążąca.

§ 3. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie może przejąć sprawę do swego rozpoznania.”.

Z kolei, przepisy art. 441 § 1, 2, 3 i 5 k.p.k. posiadają brzmienie:

„Art. 441. § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, sąd odwoławczy może odroczyć rozpoznanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

§ 2. Sąd Najwyższy może przekazać rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powiększonemu składowi tego sądu.

§ 3. Uchwała Sądu Najwyższego jest w danej sprawie wiążąca.

(...)

§ 5. Sąd Najwyższy może przejąć sprawę do swego rozpoznania.”.

Przepis art. 3 § 2 p.u.s.a. brzmi:

„§ 2. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw.”.

Przepisy art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1, 2 i 3 p.p.s.a. mają natomiast następującą treść:

„Art. 15. § 1. Naczelny Sąd Administracyjny:

(...)

3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;”.

„Art. 187. § 1. Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu.

§ 2. Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca.

§ 3. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów może przejąć sprawę do rozpoznania.”.

Wymienione regulacje dotyczące Sądu Najwyższego należą do grupy przepisów normujących tak zwaną „działalność uchwałodawczą” Sądu Najwyższego, która związana jest z funkcją i kompetencjami tego Sądu określonymi w Konstytucji i ustawie o Sądzie Najwyższym. Zgodnie bowiem z art. 183 ust. 1 Konstytucji, „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.”, zaś, w myśl art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, sąd ten „jest organem władzy sądowniczej, powołanym do: 1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez: (...) b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, (...)”.

W ocenie M. Zbrojewskiej, „[w] doktrynie dominuje podział tworzony w oparciu o kryterium źródła powstania zagadnienia prawnego (*quaestiones iuris*), na:

- pytania prawne abstrakcyjne (*quaestiones iuris in abstracto*), zmierzające do rozstrzygnięcia ujawnionych rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego (art. 60 § 1 ustawy o SN);
- pytania prawne konkretne (*quaestiones iuris in concreto*), formułowane w celu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, wyłonionego w postępowaniu odwoławczym (art. 441 § 1 k.p.k.), lub poważnych wątpliwości co do wykładni prawa powziętych przez Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu kasacji lub innego środka odwoławczego (art. 59 ustawy o SN).

Cechą charakterystyczną tego podziału jest to, że niezależnie od przyjętego kryterium, np. z uwagi na podmiot zwracający się z pytaniem, przesłanki przedmiotowe wystąpienia z pytaniem prawnym czy też związek pytania ze sprawą bądź też brak takiego związku, zawsze pojawia się dychotomiczny podział na pytania konkretne (szczegółowe, *ad causa*) i abstrakcyjne (ogólne, *ad generali*)” [M. Zbrojewska, *Pojęcie działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego oraz pytań prawnych (zagadnień prawnych)*, (w:) *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, LEX 2014].

Uzupełniając wypowiedź M. Zbrojewskiej w zakresie dotyczącym pytań prawnych konkretnych (stanowiących przedmiot zaskarżenia), stwierdzić należy, że mogą być kierowane - odpowiednio - do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli:

- przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (*vide* - art. 390 § 1 k.p.c.),
- przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy (*vide* - art. 441 § 1 k.p.k.),
- przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.),

- Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa (art. 59 ustawy o SN),
- przy rozpoznawaniu kasacji przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości i Naczelny Sąd Administracyjny przedstawi to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu (art. 187 § 1 p.p.s.a.).

W doktrynie - w ramach wykładni przepisu art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym - wskazuje się, że „[w]edług ustawy, Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości przez nadzór judykacyjny i dbałość o jednolitość linii orzeczniczej. Ta ostatnia funkcja jest szczególnie istotna, bowiem jednolitość orzecznictwa sądowego jest gwarancją realizacji konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego w tym państwie prawa. (...).

Jako realizującą konstytucyjną funkcję Sądu Najwyższego, należy uznać kompetencję do rozstrzygania zagadnień prawnych wynikających z poważnych wątpliwości co do wykładni prawa, pojawiających się w związku z wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy. (...)

W tym przypadku chodzi o szczególne wątpliwości interpretacyjne, które mogą rodzić niebezpieczeństwo zróżnicowania orzecznictwa. Nie każde bowiem pytanie stawiane przez sąd ma charakter >>poważnej wątpliwości<<. Można wręcz wnioskować, że ów kwalifikowany charakter nabywają wyłącznie te trudności interpretacyjne, które mogą być rozstrzygnięte w oparciu o obowiązujący paradygmat interpretacyjny w różny sposób, przy czym żaden rezultat wykładni nie jest co do zasady błędny. W takim przypadku, zakładając wysoką kompetencję interpretacyjną sądów, powstaje niebezpieczeństwo wydawania odmiennych rozstrzygnięć, a tym samym - zagrożenie dla jednolitości orzecznictwa” (W. Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski [red.], *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa*

Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17-18 września 2007, Oficyna 2008, LEX).

„Zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości”, o których mowa w art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym, dotyczą tzw. „trudnych przypadków”, które można scharakteryzować, przykładowo, jako sytuacje, w których:

- 1) istnieją poważne wątpliwości co do właściwości sądów w sprawie oraz reguł proceduralnych;
- 2) przepisy, których zastosowanie się rozważa, budzą poważne wątpliwości interpretacyjne (są nieostre, niejasne, pojawia się sprzeczność z innymi przepisami) i od usunięcia tych wątpliwości zależy, czy przepisy te zostaną zastosowane w sprawie oraz, ewentualnie, w jaki sposób zostaną zastosowane.

„Trudne przypadki” nie mogą być natomiast związane ze stanem faktycznym, rozstrzygnięcie zagadnień prawnych dotyczy bowiem wątpliwości odnoszących się do wykładni prawa, a nie stanów faktycznych (*vide* - J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa przez Sąd Najwyższy*, Nowe Prawo z 1985 r., nr 5, s 24-25; J. Wróblewski, *Łatwe i trudne przypadki orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1989, t. XLII, s 7; M. Zbrojewska, *Pojęcie działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego oraz pytań prawnych (zagadnień prawnych)*, [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, *op. cit.*).

Przepis art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym reguluje postępowanie, o czym wcześniej była mowa, w przedmiocie konkretnych pytań prawnych kierowanych w ramach kompetencji Sądu Najwyższego do rozpoznawania kasacji lub innego środka odwoławczego.

W ocenie M. Zbrojewskiej, „[w]łaściwością uchwały konkretnej jest to, że udziela ona odpowiedzi w konkretnej sprawie zawisłej przed sądem odwoławczym lub Sądem Najwyższym, odnośnie zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy (prawa) (...). Rozstrzygnięcie

zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy na konkretne pytanie prawne stanowi wiążącą dla pytającego odpowiedź w danej sprawie” (M. Zbrojewska, *Przesłanki podjęcia uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Rola i stanowisko prawnego Sądu Najwyższego w procesie karnym*, *op. cit.*).

Powyższe oznacza, że uchwały podejmowane przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w trybie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym, mają charakter decyzji o charakterze władczym, wiążącym *ratione imperii* Sąd Najwyższy, który sformułował zagadnienie prawne w konkretnej sprawie.

Wykładnia dokonywana przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w trybie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym podlega dwóm ograniczeniom: po pierwsze - dokonywana jest wyłącznie na wniosek Sądu Najwyższego, który, przy rozpoznawaniu kasacji lub innego środka odwoławczego, powziął poważne wątpliwości co do wykładni prawa; po drugie - art. 61 ust. 1 ustawy o SN wymaga, aby skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego włączył się w dyskurs dotyczący przedstawionego zagadnienia prawnego - jeżeli bowiem uzna, że zagadnienie nie wymaga wyjaśnienia, odmawia podjęcia uchwały wyjaśniającej (rozstrzygającej) owo zagadnienie prawne.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2009 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 24/08, także przyjęto, że „(...) przepis art. 59 (...) ustawy (ustawy o Sądzie Najwyższym - przyp. wł.) dotyczy tzw. pytań konkretnych, a więc zagadnień pojawiających się przy rozpoznawaniu określonej sprawy w związku z poważnymi wątpliwościami co do wykładni przepisów mających zastosowanie w tej sprawie, a tym samym ich rozstrzygnięcie musi mieć znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie, w której wystąpiono z zagadnieniem prawnym. Sytuacja jest zatem podobna jak na gruncie art. 441 k.p.k., z tym że dotyczy innego układu procesowego, w jakim pojawia się to zagadnienie, a powodem wystąpienia są jedynie >>poważne wątpliwości co do wykładni prawa<< i to powzięte przez Sąd Najwyższy w

procedurach określonych w art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym” (LEX nr 4861530).

Podobną wykładnię art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym przedstawiono w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 4/17, wskazując, iż „[k]onstrukcja przepisu art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym uzasadnia stwierdzenie, że dla skutecznego przedstawienia zagadnienia prawnego konieczne jest powzięcie przez zwykły skład Sądu Najwyższego poważnych wątpliwości co do wykładni prawa przy rozpoznawaniu kasacji oraz to, aby wyjaśnienie tego zagadnienia przez skład powiększony umożliwiło rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu kasacyjnym (...)” [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Najnowsze_orzeczenia.aspx?Izb a=Karna].

Przedstawione wyżej poglądy doktryny oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego mają odpowiednie zastosowanie także do konkretnych pytań prawnych kierowanych przez sądy powszechne w procedurze cywilnej (art. 390 § 1 k.p.c.) i karnej (art. 441 § 1 k.p.k.).

Uzupełniająco należy podnieść, że przepis art. 390 § 1 k.p.c. przewiduje, iż prawidłowe przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu wymaga, ażeby było to budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne, które powstało przy rozpoznawaniu apelacji. Kumulatywne spełnienie tych przesłanek uprawnia sąd drugiej instancji do wystąpienia do Sądu Najwyższego w celu wyjaśnienia istniejących wątpliwości natury prawnej. Zagadnienie poddane rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego winno mieć więc z jednej strony charakter abstrakcyjny i ogólny (w przeciwnym bowiem wypadku sąd apelacyjny powinien rozwiązać je samodzielnie), z drugiej jednak strony przedmiot i zakres przedstawionego przez sąd drugiej instancji zagadnienia powinny uwzględniać okoliczności faktyczne rozstrzyganej przez ten sąd sprawy, w tym sensie, że rozstrzygnięcie zagadnienia musi mieć znaczenie dla sposobu jej rozstrzygnięcia. Konieczne jest więc istnienie związku

przyczynowego między przedstawionym zagadnieniem prawnym a podjęciem decyzji co do istoty sprawy (*vide* - A. Zieliński, teza 2 do art. 390, [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 622; podobnie M. Manowska, teza 1 do art. 390, (w:) M. Manowska [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom I. Art. 1 – 505*³⁸, Warszawa 2015, s. 957 i powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego). Zagadnienie to nie może natomiast polegać na wątpliwościach co do samego sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy. Nie może więc dotyczyć kwestii faktycznej, ale także mieć charakteru mieszanego, zawierając w sobie zarówno kwestie prawne, jak i faktyczne. Nie może wreszcie polegać na trudności w ocenie konkretnego środka dowodowego (*vide* - T. Ereciński, teza 3 do art. 390, [w:] T. Ereciński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, tom 2, Warszawa 2009, s. 206 i powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego). W przypadku, gdy przedmiotem pytania prawnego są przepisy zawierające zwroty niedookreślone i nieostre, zarówno sformułowanie pytania prawnego do Sądu Najwyższego, jak i udzielona przez ten Sąd odpowiedź (rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego) nie powinny mieć więc charakteru subsumcyjnego, czyli polegającego na określeniu, czy konkretna sytuacja objęta jest owym nieostrym lub niedookreślonym pojęciem. Możliwe jest natomiast interpretacyjne dociekanie, jakie czynniki wpływają lub powinny wpływać na dane, objęte pytaniem prawnym, pojęcie (*vide* - E. Łętowska, *Interpretacja a subsumcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo nr 7-8/2011, s. 20).

W związku z przedstawieniem zagadnienia prawnego Sąd Najwyższy może udzielić lub odmówić udzielenia odpowiedzi, lub też sprawę przejąć do rozpoznania we własnym zakresie (*ius evocationis*) albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu (art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c.). Kwestia ta pozostawiona jest swobodnemu uznaniu Sądu Najwyższego. W doktrynie wskazuje się jedynie, że w podjęciu decyzji

o przejęciu sprawy do rozpoznania istotny jest wzgląd na przyspieszenie postępowania i ekonomię procesową (*vide* - T. Wiśniewski, *Apelacja*, [w:] T. Ereciński [red. nacz.], *System Prawa Procesowego Cywilnego*, J. Gudowski [red.], Tom III, cz. 1, *Środki Zaskarżenia*, Warszawa 2013, s. 361), co może mieć miejsce, gdy sama odpowiedź na pytanie przesądzi o rozstrzygnięciu o losie apelacji, a kontynuacja postępowania przed sądem drugiej instancji stanowić będzie niepotrzebne przedłużenie czasu trwania postępowania, a także okoliczność, że odpowiedź na pytanie sądu odwoławczego okaże się niemożliwa bez rozstrzygnięcia zarazem o istocie sprawy (*vide* - T. Ereciński, teza 8 do art. 390, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, tom 2, Warszawa 2009, s. 208).

Przepis art. 398¹⁷ k.p.c. jest - jak zauważono w doktrynie - odpowiednikiem art. 390 k.p.c., dotyczącego postępowania apelacyjnego, a przyczynę jego wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego upatruje się w potrzebie przystosowania rozwiązań procesowych do przepisów ustrojowych, a w szczególności przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Chodzi tu zwłaszcza o art. 59 tej ustawy, zgodnie z którym - co należy przypomnieć - jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę kasacyjną lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. Przepis ten ma szerszy zakres niż art. 398¹⁷ k.p.c., dotyczy bowiem nie tylko skargi kasacyjnej, ale także innych środków odwoławczych, w szczególności zażaleń (art. 394¹ § 3 k.p.c.). Ponadto dotyczy on zarówno zagadnień prawnych, które wyłoniły się przy okazji rozpoznawania konkretnej sprawy, jak i tzw. zagadnień abstrakcyjnych (*vide* - T. Ereciński, komentarz do art. 398¹⁷ Kodeksu postępowania cywilnego, teza 1, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, LEX nr

503705/2016). Różnice względem przepisu art. 390 k.p.c. wynikają przede wszystkim z odmienności statusu sądu, wyposażonego w prawo zwrócenia się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powstałego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej. Sądem tym jest bowiem Sąd Najwyższy, przeto zrozumiałe jest, że nie jest możliwe wyznaczenie innego, wyższego w hierarchii organu sądowego, który miałby rozstrzygnąć owo zagadnienie prawne. Stąd też do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, powstałego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej, ustawodawca upoważnił powiększony skład Sądu Najwyższego. Poza tą zmianą regulacja zawarta w art. 398¹⁷ k.p.c. odpowiada materialnie art. 390 k.p.c., w szczególności w zakresie przesłanek zwrócenia się z pytaniem prawnym, zakresu związania udzieloną odpowiedzią jak i *ius evocationis*.

Z kolei, w odniesieniu do art. 441 k.p.k., T. Grzegorzczak, w komentarzu stwierdził, iż „[w] judykaturze zasadnie wskazuje się, że skuteczne wystąpienie z pytaniem prawnym w trybie art. 441 wymaga w istocie spełnienia trzech warunków. Musi to bowiem być zagadnienie:

a) >>prawne<<, a więc istotny problem interpretacyjny, tj. taki, który >>dotyczy np. przepisu ustawy rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej albo przepisu o oczywiście wadliwej redakcji lub niejasno sformułowanego, umożliwiającego przeciwstawne sobie interpretacje<< (uchwała SN z dnia 16 czerwca 1993 r., I KZP 14/93, Wokanda 1993, nr 11, s. 8, i uchwała SN z dnia 18 listopada 1998 r., I KZP 16/98, OSNKW 1998, nr 11-12, poz. 48), przy czym nie musi to zawsze dotyczyć tylko jednego przepisu ustawy, ale może też obejmować kompleks wzajemnie powiązanych przepisów, zamieszczonych w ustawie lub w ustawach odrębnych, jeżeli tylko problem sformułowany w pytaniu wskazuje właśnie na potrzebę takiej wykładni (zob. postanowienie SN z dnia 28 marca 2012 r., I KZP 2/12, OSNKW 2012, nr 5, poz. 48) [...]

b) wymagające >>zasadniczej wykładni ustawy<<, czyli odnoszące się do sytuacji, gdy norma umożliwia rozbieżne interpretacje, co jest niekorzystne dla funkcjonowania prawa w praktyce; przedmiotem pytania nie może być więc

>>spół sposób rozstrzygnięcia sprawy lub zastosowania kwalifikacji prawnej do ustalonego w konkretnej sprawie stanu faktycznego<< (tak już np. w postanowieniu SN z dnia 16 października 1992 r., I KZP 34/92, Wokanda 1992, nr 12, s. 8; podobnie np. w postanowieniu SN z dnia 29 stycznia 2004 r., I KZP 37/03, LEX nr 140096); nie wymaga zatem zasadniczej wykładni kwestia, gdy >>jasno sformułowany (...) przepis nie stwarza podstaw do różnych interpretacji i nie powoduje szczególnych trudności przy wykładni wchodzących w grę przepisów prawa<< (postanowienie SN z dnia 28 lipca 1994 r., I KZP 18/94, OSNKW 1994, nr 7-8, poz. 49) albo też, gdy >>wątpliwości interpretacyjne zostały rozstrzygnięte w orzecznictwie lub doktrynie w sposób jednoznaczny<< (postanowienie SN z dnia 12 marca 1996 r., I KZP 1/96, Wokanda 1996, nr 7, s. 20) lub gdy miało w ten sposób dochodzić do >>korygowania (modyfikowania) niesłusznych unormowań<< (postanowienie SN z dnia 24 września 1997 r., I KZP 13/97, OSNKW 1997, nr 11-12, poz. 100). Nie można jednak występować do SN w trybie art. 441 § 1 tylko dlatego, że odnośnie do danego przepisu brak jest dotąd wypowiedzi SN, jako że samodzielność jurysdykcyjna sądu (art. 8) nakazuje mu samodzielnie rozstrzygać zagadnienia prawne (zob. postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 20/11, OSNKW 2012, nr 1, poz. 4), albo w celu wyjaśnienia wątpliwości nasuwających się przy analizowaniu orzecznictwa SN (zob. postanowienie SN z dnia 27 lutego 2013 r., I KZP 1/13, OSNKW 2013, nr 5, poz. 38) [...]

c) wyłaniające się >>przy rozpoznawaniu środka odwoławczego<< (lub gdy ustawa to dopuszcza, innego środka - [...]), czyli powiązane z konkretną sprawą w taki sposób, że od rozstrzygnięcia danego zagadnienia zależy rozstrzygnięcie owej sprawy; SN bowiem >>dokonyuje wykładni określonego przepisu (lub przepisów), ale tylko w związku z konkretną sprawą (...), w której usunięcie wątpliwości co do kwestii prawnych pozwoli na prawidłowe jej rozstrzygnięcie<< (postanowienie SN z dnia 10 marca 1995 r., I KZP 1/95, OSNKW 1995, nr 5-6, poz. 37).

Brak takiego związku występuje >>np. wówczas, gdy z powodu przeszkody procesowej sprawa nie może być w ogóle rozpoznana, pytanie zaś nie dotyczy istnienia lub zakresu przeszkody procesowej<< (zob. uchwała SN z dnia 16 czerwca 1993 r., I KZP 14/93, Wokanda 1993, nr 11, s. 8), z tym że podnosi się jednak, iż pytanie prawne w takiej sytuacji jest możliwe, gdy jego przedmiotem jest właśnie >>dopuszczalność tego środka odwoławczego lub określenie organu właściwego do jego rozpoznania<< (zob. postanowienie SN z dnia 29 listopada 2006 r., I KZP 27/06, OSNKW 2006, nr 12, poz. 110). Akcentuje się przy tym, że >>rola SN (...) nie może się sprowadzać do teoretycznego przedstawiania różnych wariantów zależnych od stanów faktycznych, które mogą wchodzić w rachubę<< (postanowienie składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 stycznia 1979 r., VII KZP 28/78, OSNPG 1979, nr 6, poz. 84), ani do rozważania zagadnień o charakterze abstrakcyjnym, gdyż mają to być jedynie takie problemy prawne, jakie wyłoniły się na tle realiów danej sprawy i dla jej celów (zob. postanowienie SN z dnia 15 września 1999 r., I KZP 30/99, LEX nr 46045; zob. też postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 14/08, LEX nr 398511). [...]

Występując z pytaniem prawnym, sąd odwoławczy, oprócz ścisłego sformułowania pytania, ma obowiązek wykazać w uzasadnieniu postanowienia, dlaczego zachodzi w konkretnym wypadku potrzeba dokonania przez SN zasadniczej wykładni określonego przepisu czy też kilku przepisów połączonych ze sobą i jakie rozbieżności w tym zakresie występują w praktyce (postanowienie SN z dnia 15 września 1999 r., I KZP 31/99, LEX nr 46046; zob. R.A. Stefański, Kodeks, s. 344). Winien to uczynić poprzez możliwe sposoby wykładni, nie ograniczając się jedynie do wykładni językowej, lecz uwzględniając także wykładnię systemową, funkcjonalną i logiczną, a gdy zachodzi taka potrzeba, z uwagi na zmiany ustawy, również historyczną oraz stanowiska doktryny i orzecznictwa, jeżeli wyrażono je w tej materii, wykazując, że wszystko to prowadzi do rozbieżnych interpretacji i przez to

wymaga właśnie zasadniczej wykładni ustawy (zob. np. uzasadnienie uchwały SN z dnia 20 czerwca 2012 r., I KZP 4/12, OSNKW 2012, nr 7, poz. 72, s. 24). Jeżeli jednak sąd występujący z zagadnieniem prawnym nie sprosta w pełni tym wymaganiom, to nienależyte dopełnienie powyższego wymogu nie wyklucza jeszcze podjęcia przez SN stosownej uchwały, gdy przedstawione zagadnienie jawi się jednak wyraźnie jako realne i wymagające zasadniczej wykładni ustawy (tamże, s. 27)” (T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-467, 6. Wydanie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 1502-1505).

D. Świecki, odnosząc się do przesłanek przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego w trybie art. 441 k.p.k., stwierdził, że „[p]rzedstawione wątpliwości przez sąd odwoławczy muszą dotyczyć wyłącznie zasadniczej wykładni ustawy oraz być rzeczywiste i uzasadnione. Obok wymogu ścisłego zakotwiczenia pytania prawnego w stanie faktycznym, z jakim ma do czynienia sąd odwoławczy, jest on zobligowany również do wykazania potrzeby dokonania wykładni określonego fragmentu ustawy. Ustawa podkreśla przy tym, że musi chodzić o wykładnię zasadniczą, a więc odnoszącą się do zagadnień ważnych, mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie będzie miało zatem wykazanie istnienia rozbieżności interpretacyjnych występujących przy wykładni określonej normy prawnej (post. SN z 29.3.2006 r., I KZP 58/05, OSNwSK 2006, Nr 1, poz. 673)”, a następnie wskazał, iż „[w]arunkiem zwrócenia się do SN z pytaniem prawnym jest subiektywna wątpliwość sądu II instancji co do wykładni prawa i sąd ten powinien szczegółowo uzasadnić, na czym jego wątpliwości polegają i dlaczego uważa je za poważne lub dlaczego - jego zdaniem - wyjaśnienie zagadnienia prawnego wymaga zasadniczej wykładni ustawy” (*Kodeks postępowania karnego. Komentarz pod red. J. Skorupki*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2015, s. 1131).

Wskazaną wyżej interpretację art. 441 § 1 i 2 k.p.k. Sąd Najwyższy podziela również w aktualnych judykatach.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 lutego 2016 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 19/15, Sąd Najwyższy stwierdził, że „[p]rzepis art. 441 § 1 k.p.k., stanowiący podstawę wystąpienia sądu odwoławczego do Sądu Najwyższego, dotyczy instytucji procesowej, która stanowi wyjątek od zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu. Sąd odwoławczy w pierwszej kolejności bowiem sam zobowiązany jest dokonać wykładni wchodzących w grę przepisów, a dopiero w sytuacji, w której nie jest w stanie wyjaśnić wątpliwości interpretacyjnych może zwrócić się do Sądu Najwyższego o dokonanie zasadniczej wykładni ustawy. Aby jednak wystąpienie takie doprowadziło do podjęcia uchwały, spełnione być muszą warunki wynikające z treści art. 441 § 1 k.p.k. oraz wykładni tego przepisu prezentowanej w piśmiennictwie i wielokrotnie przedstawianej w orzeczeniach Sądu Najwyższego. Po pierwsze, przedstawione zagadnienie prawne wyłonić się powinno podczas rozpoznawania środka odwoławczego. Po drugie, wymagać musi dokonania zasadniczej wykładni ustawy, co oznacza, że zagadnienie to ma charakter ściśle prawny i dotyczy istotnego problemu interpretacyjnego, a więc przepisu lub przepisów, które są rozbieżnie interpretowane w praktyce sądowej lub wadliwie bądź niejasno sformułowane, a nadto dotyczą zagadnień ważnych, mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa. Po trzecie wreszcie, istnieć musi bezpośredni związek pomiędzy przedstawionym zagadnieniem a rozpoznawaną przez sąd odwoławczy sprawą. Innymi słowy, nawet istotne, rzeczywiste i wymagające zasadniczej wykładni problemy interpretacyjne muszą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanego środka odwoławczego. Nie mogą być to więc, nawet ważne dla funkcjonowania prawa w praktyce, problemy o charakterze abstrakcyjnym (...).

Sąd w pierwszej kolejności dokonać powinien próby usunięcia dostrzeżonych wątpliwości w drodze wykładni. Dopiero wtedy, gdy wątpliwości

tych przy zastosowaniu możliwych metod wykładni nie jest w stanie usunąć, zwrócić się może do Sądu Najwyższego o dokonanie zasadniczej wykładni ustawy. (...) Należy podkreślić, że dokonanie właściwej subsumpcji prawnej należy do sądu orzekającego, a Sąd Najwyższy w trybie odpowiedzi na pytanie prawne jest uprawniony do rozstrzygania tego rodzaju kwestii tylko wówczas, gdy pomimo podjęcia próby rozwiązania problemu w zakresie kwalifikacji prawnej sąd odwoławczy dostrzegł zasadnicze wątpliwości i waga problemu jest ważka” (LEX nr 1991138).

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 sierpnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 5/16, Sąd Najwyższy przypomniał, iż „w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i w doktrynie, utrwalony jest pogląd, że skuteczne wystąpienie, na podstawie art. 441 § 1 k.p.k., z tzw. pytaniem prawnym jest możliwe tylko wówczas, gdy w sprawie ujawnia się istotny problem interpretacyjny, dotyczący przepisu rozbieżnie wykładanego w praktyce sądowej albo przepisu o oczywiście wadliwej redakcji lub niejasno sformułowanego, a jego rozwikłanie ma znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia środka odwoławczego w konkretnej sprawie. Podkreśla się też, że przepis art. 441 § 1 k.p.k. ma charakter wyjątkowy w stosunku do art. 8 § 1 k.p.k., statuującego zasadę samodzielności jurysdykcyjnej sądu rozpoznającego sprawę, wobec czego musi być wykładany ściśle. Ewidentnie niedopuszczalne jest również sięganie po tę instytucję, jeżeli pytanie odrywa się od realiów danej sprawy, zwłaszcza gdy sąd odwoławczy dostatecznie nie zgłębił łączących się z nim, obiektywnie występujących problemów ze sfery faktu lub prawa. Zagadnienia przedstawiane Sądowi Najwyższemu w trybie art. 441 § 1 k.p.k. nie mogą też zawierać, chociażby nawet niezwykle istotnych dla funkcjonowania prawa w praktyce, problemów o charakterze abstrakcyjnym. Wreszcie tryb ten, co należy podkreślić, nie służy także wyjaśnianiu wątpliwości nasuwających się sądom odwoławczym przy analizowaniu orzecznictwa Sądu Najwyższego lub piśmiennictwa” (LEX nr 2093028).

Wreszcie, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 19 stycznia 2017 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 12/16, Sąd Najwyższy, powołując się na wcześniejsze judykaty oraz poglądy doktryny, w tym również na cytowany we wcześniejszym fragmencie niniejszego wniosku komentarz T. Grzegorzcyka do art. 441 k.p.k., stwierdził, iż „[w] orzecznictwie i doktrynie od dawna ugruntowany jest pogląd, że skuteczne wystąpienie przez sąd odwoławczy z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego w trybie art. 441 § 1 k.p.k. jest możliwe jedynie wówczas, gdy łącznie spełnione są następujące przesłanki:

- w postępowaniu odwoławczym wyłoniło się >>zagadnienie prawne<<, czyli istotny problem interpretacyjny, a więc taki, który dotyczy przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej lub przepisu o wadliwej redakcji albo niejasno sformułowanego, dającego możliwość różnych przeciwstawnych interpretacji,

- zagadnienie to wymaga >>zasadniczej wykładni ustawy<<, czyli przeciwdziałania rozbieżnościom interpretacyjnym, już zaistniałym w orzecznictwie bądź mogącym - z uwagi np. na istotne różnice poglądów doktryny - w nim zaistnieć, które to rozbieżności są niekorzystne dla prawidłowego funkcjonowania prawa w praktyce,

- pojawiło się ono >>przy rozpoznawaniu środka odwoławczego<<, a więc jest powiązane z konkretną sprawą, i to w taki sposób, że od rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego zależy rozstrzygnięcie danej sprawy” (LEX nr 2192661).

Z kolei, na podstawie art. 3 § 2 p.u.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością orzeczniczą wojewódzkich sądów administracyjnych.

Charakter, podstawa prawna oraz funkcje poszczególnych środków nadzoru wymienionych w art. 3 § 2 p.u.s.a. sprawiają, że są one stosowane w różnych, ściśle określonych przez ustawę sytuacjach procesowych. Warunkiem prawidłowego wykonywania nadzoru judykacyjnego przez NSA jest więc racjonalne stosowanie ustanowionych w tym celu środków prawnych,

uwzględniające w należyтым stopniu funkcję i rolę konkretnego środka w realizacji określonych przez ustawodawcę zadań (*vide* - A. Kabat, glosa do wyroku NSA z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II GSK 494/07, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* z 2009 r. numer 5, s. 164).

Wyróżnić należy dwie kategorie uchwał podejmowanych przez NSA:

- a) uchwały abstrakcyjne, tj. mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.);
- b) uchwały konkretne, tj. rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.).

Podejmowanie uchwał, przewidziane w art. 15 § 1 w pkt 2 i 3 p.p.s.a., stanowi kompetencję charakterystyczną dla sądu sprawującego nadzór judykacyjny (*vide* - komentarz do art. 15 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, [w:] J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis z 2011 r.).

Wspólną cechą uchwał abstrakcyjnych i konkretnych jest to, że ich podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Różnią się one natomiast zarówno jeśli chodzi o podmioty uprawnione do podjęcia inicjatywy procesowej zmierzającej do ich wydania, jak i przedmiot zawartej w nich wykładni.

Przedmiotem uchwał konkretnych mogą być tylko takie wątpliwości prawne, które wystąpiły przy rozpoznawaniu kasacji, a więc wykazujące ścisły związek z postępowaniem w indywidualnej sprawie (w sprawie sądowoadministracyjnej) zawisłej przed NSA.

Przepis art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. koresponduje z regulacją zawartą w art. 187 § 1 tej ustawy. Ten ostatni przepis upoważnia orzekający NSA, rozpoznający skargę kasacyjną, do przedstawienia składowi siedmiu sędziów

zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia w formie uchwały konkretnej, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Uchwała siedmiu sędziów NSA jest w danej sprawie wiążąca (art. 187 § 2 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a., przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powinno pozostawać w bezpośrednim związku merytorycznym i logicznym z rozpatrywaną, konkretną sprawą sądownoadministracyjną. Tym samym skład orzekający NSA, przedstawiający do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które wyłoniło się na tle konkretnego stanu faktycznego, powinien powiązać je z okolicznościami faktycznymi sprawy oraz z przepisami prawa, które w kontekście tych okoliczności stanowią źródło wątpliwości prawnych. Objęte wnioskiem zagadnienie prawne powinno dotyczyć wyłącznie przepisów prawnych zastosowanych w orzeczeniu sądu administracyjnego będącym przedmiotem skargi kasacyjnej, których wykładnia jest niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy (*vide* - postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. akt II FPS 4/07, ONSiWSA z 2008 r. Nr 1, poz. 7). Niedopuszczalne jest zadanie pytania w kwestii niepozostającej w funkcjonalnym związku z rozpatrywaną przez sąd pytającą sprawą sądownoadministracyjną (*vide* - wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 2344/14, LEX nr 2100595 oraz postanowienia składu siedmiu sędziów NSA z dnia: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/05, ONSAiWSA z 2006 r. Nr 3, poz. 72 i 21 marca 2016 r., sygn. akt I OPS 3/15, LEX nr 2005629).

Jak wskazał NSA w uzasadnieniu postanowienia 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/05 (*op. cit.*), „skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego, przekazując w trybie art. 187 § 1 do wyjaśnienia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, nie ma jakiegokolwiek podstawy prawnej do formułowania zagadnienia prawnego, które nie ma ścisłego związku ze stanem faktycznym i prawnym sprawy.

W przeciwnym razie wystąpienie tego składu miałyby charakter abstrakcyjny. Skoro zagadnienie prawne formułowane w indywidualnej sprawie (art. 187 § 1) musi być ściśle osadzone w jej realiach faktyczno-prawnych, to niepodważenie tych realiów w skardze kasacyjnej wyłącza możliwość sięgnięcia przez zadający pytanie Sąd do tych okoliczności, które nie zostały objęte kwestionowanymi ustaleniami, chociaż z punktu widzenia ujawniających się wątpliwości prawnych mają istotne znaczenie”.

Brak związku przyczynowego między zagadnieniem prawnym a rozstrzygnięciem danej sprawy występuje, gdy zagadnienie to od początku nie miało znaczenia dla tegoż rozstrzygnięcia bądź istnieje przeszkoda procesowa dla rozpoznania sprawy, a pytanie prawne nie dotyczy istnienia lub zakresu przeszkody procesowej (*vide* - postanowienie NSA z dnia 21 marca 2016 r., sygn. akt I OPS 3/15, *op. cit.*). Procedura przewidziana w art. 187 p.p.s.a. nie może być też wykorzystywana do wyjaśnienia wątpliwości prawnych dotyczących zgodności aktów normatywnych z Konstytucją.

Zastosowanie trybu określonego w art. 187 § 1 p.p.s.a. jest uzasadnione wówczas, gdy charakter występujących w sprawie wątpliwości prawnych oraz ich ścisły związek z okolicznościami sprawy wymaga ich rozważenia na tle tych okoliczności. Wystąpienie o wyjaśnienie poważnych wątpliwości prawnych, od których wyjaśnienia zależy rozpoznanie skargi kasacyjnej, jest więc możliwe tylko wtedy, gdy występują one w konkretnej sprawie na tle przyjętego, konkretnego stanu faktycznego, gdyż w przeciwnym razie wystąpienie tego składu orzekającego miałyby charakter abstrakcyjny (*vide* - wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II GSK 494/07, ONSAiWSA z 2009 r. Nr 1, poz. 4).

Przechodząc do oceny konstytucyjności zaskarżonych uregulowań stwierdzić należy, że teza Wnioskodawców – w odniesieniu do art. 390 § 1 oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. b

ustawy o SN, art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a. – zgodnie, z którą przepisy te dają „(...) zbyt daleko idącą swobodę Sądowi Najwyższemu i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w możliwości rozpoznawania zagadnień prawnych, przez co mogą one wykroczać poza swoją kognicję i podejmować rozstrzygnięcia arbitralne, poza granicami prawa” (wniosek, str. 21), jest częściowo słuszna.

Kwestionowane przepisy mogą być bowiem rozumiane w ten sposób, że umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej.

Wykładnię tego rodzaju należy jednak uznać za konstytucyjnie niedopuszczalną.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu (wydanego w pełnym składzie Trybunału) wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. akt P 1/05, stwierdził zdecydowanie, że „[p]rzy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu **nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji** (podkr. wł.). Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego” (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., w sprawie o sygn. akt P 20/09, Trybunał Konstytucyjny także przypomniał, że „*pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie mogą być utożsamiane z pojęciami funkcjonującymi w szczegółowych gałęziach prawa*”, a następnie stwierdził, że „*przy ustalaniu treści terminów konstytucyjnych nie można też przyjmować założenia, że odpowiadają one identycznie brzmiącym terminom przyjętym w ustawodawstwie zwykłym* (podkr. wł.). Przyjęcie takiego założenia otwierałoby bowiem drogę do obchodzenia gwarancji konstytucyjnych przez odpowiednie zawężanie zakresu określonych terminów w przepisach zamieszczonych w ustawodawstwie zwykłym” (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 13).

Z kolei, w uzasadnieniu jednego z najnowszych, poświęconych omawianej problematyce, orzeczeń - wyroku z dnia 27 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt SK 9/13, Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając treść i znaczenie wzorca kontroli z art. 77 ust. 1 Konstytucji, przypomniał, iż, „*pojęcie niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej ma charakter autonomicznego pojęcia konstytucyjnego, które nie może być interpretowane przez pryzmat lub przez odpowiednie odesłanie do zbliżonych merytorycznie albo językowo tożsamyh pojęć zawartych w aktach o niższej mocy prawnej niż Konstytucja* (podkr. wł.). *W szczególności pojęcie to różni się istotnie od pojęcia bezprawności w rozumieniu dogmatyki prawa cywilnego. Art. 77 ust. 1 Konstytucji >>łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest «niezgodne z prawem»<<. Pojęcie >>działanie niezgodne z prawem<< ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. >>Niezgodność z prawem<< w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również*

naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem >>zasad współżycia społecznego<< lub >>dobrych obyczajów<<. Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego” (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151).

W literaturze przedmiotu także podkreślano, iż „**[z]asada nadrzędności Konstytucji RP** określa miejsce ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa, jej funkcje oraz relacje Konstytucji RP do prawa międzynarodowego. Zasada ta stanowi też podstawę dla uznania wiążącego charakteru przepisów Konstytucji RP oraz określenia sposobów jej stosowania przez organy władzy publicznej”, zaś, rozważając treść tej zasady, wskazywano, iż „[p]odstawą charakterystyki Konstytucji RP jako aktu prawnego jest teza, w myśl której Konstytucja RP jest również ustawą. Obszerne uzasadnienie tej tezy przedstawił S. Rozmaryn, przyjmując, że skoro Konstytucja PRL jest ustawą, tzn. że jej przepisy zawierają normy generalno-abstrakcyjne. Stosowanie Konstytucji PRL odbywa się w taki sam sposób jak stosowanie ustaw, w szczególności wykładnia jej przepisów podlega takim samym regułom. Należy oczywiście brać pod uwagę, że przepisy Konstytucji formułowane są w sposób bardziej ogólny, że ich adresatami są naczelne organy państwa. Zdaniem S. Rozmaryna skoro cała Konstytucja jest aktem normatywnym, tzn. że wszystkie jej przepisy, nawet te sformułowane najbardziej ogólnie zawierają normy prawne (S. Rozmaryn, *Konstytucja*, s. 293). Teza powyższa akceptowana powszechnie na gruncie prawa konstytucyjnego, budziła pewne wątpliwości na płaszczyźnie teoretycznoprawnej. Wskazywano, że na gruncie przyjętych w polskim prawoznawstwie definicji norm prawnych oraz normatywnych koncepcji wykładni, niektóre przepisy Konstytucji RP nie dają się przełożyć na normy prawne (P. Tuleja, *Normatywna treść, passim*). Niewielkie znaczenie przepisów Konstytucji RP dla sądowego stosowania prawa oraz brak sądownictwa konstytucyjnego do 1986 r. sprawiał, że problem

ten nie miał znaczenia praktycznego. Zmieniło się to jednak po 1989 r. Coraz częściej zaczęto dostrzegać specyfikę normatywnego charakteru przepisów rangi konstytucyjnej. (...)

Specyfika Konstytucji RP dotyczy przepisów wyrażających prawa człowieka oraz zasady przedmiotowe. Wyraża się ona w optymalizacyjnym charakterze tych zasad, powstawaniu kolizji między nimi i rozwiązywaniu tych kolizji w oparciu o zasadę proporcjonalności. Na specyfikę części norm konstytucyjnych wskazują A. Grabowski i T. Gizbert-Studnicki. Odwołując się do podziału norm na zasady (nakazy i zakazy optymalizacyjne) oraz reguł (jednoznaczne nakazy i zakazy postępowania), wskazują, że zasady nakładają obowiązki *prima facie*, a nie definitywne. Przyznanie zasadom wiążącego charakteru wymaga ważenia kolidujących z nimi innych zasad. Ważenie to opiera się na kryteriach prawnych oraz na pozaprawnych wartościowaniach. Może ono być podstawą kontroli konstytucyjności prawa (T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe*, s. 112). A. Grabowski, analizując wpływ zasady konstytucjonalizmu na argumentację prawniczą, wskazuje, że interpretacja Konstytucji RP, oparta na ważeniu zasad prawa, różni się znacznie od interpretacji >>zwyczajnych<< ustaw. Autor wskazuje też szerszy kontekst przyjęcia specyfiki normatywnej struktury Konstytucji oraz jej wykładni. Odwołując się do poglądów R. Dworkina i R. Alexy'ego przedstawia ich recepcję w krajach Europy Zachodniej i Ameryki południowej (A. Grabowski, *Teoria*, s. 66). Uznanie, że Konstytucja RP zawiera zasady i reguły, że zasady te mają charakter optymalizacyjny i do definitywnego ustalenia ich treści dochodzi w procesie ich ważenia, znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: >>Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności<< (H. Schneider,

Zur Verhältnismäßigkeit, s. 393). Trybunał Konstytucyjny odwoływał się już w przeszłości do konstytucyjnej zasady proporcjonalności, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć. (...)

Konstytucja RP określa podstawy rozstrzygania kolizji zasad: >>Po pierwsze, kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw. Po drugie, istotne znaczenie w takich wypadkach (konfliktu praw) mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. W wypadku rozważanych praw powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji). Pierwsza ze wskazanych zasad tworzy niewątpliwie istotne aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z dostępem do informacji o działalności organów władzy publicznej, ponieważ to dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowym funkcjonowaniu instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej. Ujęcie to nie może jednak prowadzić do wniosku, że art. 1 Konstytucji stanowi swoistą «supernormę», która może prowadzić do wyłączenia stosowania w odniesieniu do pewnych praw konstytucyjnych ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mamy w tym wypadku raczej do czynienia z określoną dyrektywą interpretacyjną. Druga wartość, godność człowieka, może wyznaczać dopuszczalną konstytucyjnie miarę ingerowania w dobra osobiste jednostki ze względu na interes wspólny. Nigdy ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może

przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka<< (wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30).

Konstytucja w znaczeniu formalnym powinna odpowiadać Konstytucji w znaczeniu materialnym. Oznacza to, że wszystkie zasadnicze dla funkcjonowania państwa oraz praw człowieka kwestie powinny być unormowane w Konstytucji. Konstytucja RP realizuje ten wymóg, stanowiąc w rozdz. I podstawowe zasady funkcjonowania państwa, w rozdz. II stanowi wolności i prawa człowieka oraz środki ich ochrony, w kolejnych rozdziałach zawiera normy określające ustrój państwa, a w rozdz. XII przewiduje sposób jej zmiany” (P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Wydawnictwo C. H. BECK Warszawa 2016, s. 307-312).

P. Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził także, iż „[w]szystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. **Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa** (podkr. wł.). W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP.”. W odniesieniu do zasady nadrzędności Konstytucji podkreślił również, iż „[w] pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy” oraz że „naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania kompetencji TK, charakteru i skutków jego

orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.

Zasada nadrzędności Konstytucji RP uzasadnia odmowę stosowania przez sądy aktów podustawowych ze względu na ich niezgodność z ustawą zasadniczą. Wynika to z przyjętej w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP formuły związania sędziego Konstytucją RP oraz ustawą. W oparciu o rozumowanie a contrario dopuszczalna jest odmowa stosowania niekonstytucyjnego rozporządzenia: >>Sądy samodzielnie mogą odmawiać zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzają niezgodność z normą ustawową. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi o podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom, a nie wszelkim innym aktom prawnym, nawet jeśli one mają charakter aktów powszechnie obowiązujących. Zasada ta na gruncie art. 8 ust. 2 Konstytucji, wskazującego, iż Konstytucja jest najwyższym prawem i że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, stanowi podstawę przyznania sądom kompetencji do odmowy zastosowania takiego przepisu rozporządzenia. Dotyczy to także sądów administracyjnych, sprawujących na gruncie art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa przez organy administracji<< (wyr. NSA z 21.6.2011 r., I OSK 2102/10, niepubl.). **Jak wynika z powyższych wywodów, nie uzasadnia to przenoszenia takiego rozumowania na ustawę** (podkr. wł.). Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. **negatywny aspekt zasady nadrzędności** (podkr. wł.). Zasada ta ma również **aspekt pozytywny** (podkr. wł.), wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.

Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. [...]

Skutki naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji przez akt normatywny łączą się ściśle z zagadnieniem mocy powszechnie obowiązującej wyroków TK oraz skutkami tych wyroków. W szczególności chodzi tu o wyroki stwierdzające niezgodność kontrolowanego aktu normatywnego z Konstytucją RP (zob. komentarz do art. 190).

Zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów. W najbardziej ogólnym ujęciu sprowadza się ona do dwóch dyspozycji. Po pierwsze sąd, dokonując rekonstrukcji normy prawnej, na której ma oprzeć orzeczenie, powinien sięgać również do przepisów Konstytucji RP. Wydanie orzeczenia z pominięciem przepisu Konstytucji RP oznacza naruszenie prawa (podkr. wł.). Ze względu na ogólność przepisów Konstytucji RP nie są one z reguły samodzielną podstawą orzeczenia (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 22.11.2007 r., IV SA/Po 391/07, Legalis). Niezastosowanie przez sąd lub inny organ stosujący prawo przepisu Konstytucji RP może zostać stwierdzone przez sąd lub organ wyższej instancji i stanowić podstawę uchylenia lub zmiany orzeczenia. (...)

Po drugie organy stosujące prawo mają obowiązek dokonywania oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia (podkr. wł.). Dotyczy to w szczególności sądów, które zgodnie z dyspozycją art. 193 Konstytucji RP mogą kierować do TK pytania prawne” (komentarz P. Tulei do art. 8 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op.cit.*, s. 313-316).

Z kolei, odnosząc się do art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, P. Tuleja zwrócił uwagę, że sformułowany w tym przepisie „nakaz bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP, chyba że ustawa zasadnicza stanowi inaczej, ma

wzmocnić zasadę jej nadrzędności” (podkr. wł.), a następnie, odnosząc się do form stosowania Konstytucji, przypomniał, iż „[j]eszcze pod rządami Konstytucji PRL ukształtował się pogląd, że stosowanie Konstytucji jest procesem złożonym i zależy przede wszystkim od pozycji ustrojowej i kompetencji organu stosującego Konstytucję: >>Jeśli chodzi o formę i zakres stosowania norm Konstytucji przez poszczególne rodzaje organów państwa, to zależą one przede wszystkim od charakteru funkcji prawnych organów, zdeterminowanych przez rodzajowo jednorodne normy kompetencyjne przyznane organom. Sejm, wykonujący funkcję zwierzchniego kierownictwa państwowego, powołany jest do stosowania Konstytucji zawsze w sposób samoistny zarówno wtedy, gdy stanowi ustawy rozwijające i konkretyzujące normy Konstytucji, jak i wówczas gdy podejmuje akty indywidualne i konkretne<< [orzecz. TK z 9.5.1989 r., Kw 1/89, OTK 1989, Nr 1, poz. 3. Szerzej na temat specyfiki stosowania Konstytucji przez różne organy państwa - zob. K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, passim*].

Taka szeroka formuła stosowania prawa obejmuje oba przyjęte w Polsce modele stosowania prawa:

- 1) czynienie użytku przez organ z przyznanego mu przez normę upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej wyznaczającej bądź aktualizującej czyjś obowiązek prawny;
- 2) proces ustalania przez organ państwa konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący na podstawie prawa obowiązującego, którego rezultatem jest sformułowanie norm konkretno-indywidualnych, bądź korzystanie z upoważnień, jakie norma udziela określonemu podmiotowi.

W tym drugim ujęciu stosowanie Konstytucji RP należy rozumieć zarówno jako sądowe, jak i kierownicze stosowanie prawa (P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 369).

W polskim prawoznawstwie występują trzy formy stosowania przepisów Konstytucji RP:

- 1) samoistne stosowanie przepisów Konstytucji RP, które polega na tym, że organ władzy publicznej opiera swe rozstrzygnięcie wyłącznie na przepisie Konstytucji RP. Z takim stosowaniem Konstytucji RP mamy do czynienia w przypadku TK. Może być ona realizowana przez organy naczelne, np. Prezydenta RP lub rząd. Wyjątkowo samoistnie stosować Konstytucję mogą sądy;
- 2) współstosowanie Konstytucji RP i innych aktów normatywnych, w szczególności ustaw - forma ta może przybierać różne postaci. Przede wszystkim polega na dokonywaniu wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP. Wykładnia ta w wersji ekstensywnej polega na odrzuceniu takiego rezultatu wykładni ustawy, który jest niezgodny z Konstytucją RP. W wersji intensywnej chodzi o wybór rezultatu wykładni przepisów ustawy, który w największym stopniu jest zharmonizowany z Konstytucją RP. W doktrynie prawa konstytucyjnego mowa jest także o współstosowaniu modyfikującym, gdy przepis Konstytucji RP modyfikuje zakres normowania lub zastosowania ustawy. Współstosowanie Konstytucji RP i ustaw najczęściej występuje w sądowym stosowaniu prawa;
- 3) stwierdzenie konfliktu norm Konstytucji RP i innych aktów normatywnych - ta forma bezpośredniego stosowania Konstytucji RP wiąże się z dyskusją o dopuszczalności odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy przez sąd (L. Garlicki, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, s. 21 i n.)” [komentarz P. Tulei do art. 8 Konstytucji, (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op.cit.*, s. 319-321].

Omawiając z kolei stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego, P. Tuleja zwrócił uwagę, że:

- „[w] odniesieniu do samoistnego stosowania przepisów Konstytucji RP decyduje stopień konkretyzacji przepisów: >>Norma konstytucyjna może

stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie<< (wyr. SN z 8.1.2009 r., I CSK 482/08, Biul. SN 2009, Nr 6)”;

- „[s]ądy dokonują też współstosowania Konstytucji RP i ustaw, określając je najczęściej wykładnią prokonstytucyjną lub wykładnią w zgodzie z Konstytucją RP: >>Obowiązek prokonstytucyjnej wykładni prawa spoczywa nie tylko na sędziach, lecz i na organach administracji publicznej (art. 7, art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 6 k.p.a.). Podstawą orzekania nie jest przepis, lecz norma prawna dekodowana w drodze wykładni (operacji myślowej), w której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów<< (wyr. WSA w Poznaniu z 22.11.2007 r., IV SA/Po 391/07, Legalis). [...] Wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją RP jest najczęstszą formą stosowania Konstytucji RP przez sądy. **Ma ona istotne znaczenie dla ustalania normatywnej treści ustaw** (podkr. wł.). Wykazuje też pewne zróżnicowanie na gruncie poszczególnych gałęzi prawa. W praktyce prowadzi do reinterpretacji wielu przepisów ustawy. Przedstawienie praktycznego znaczenia tego rodzaju wykładni wykracza poza ramy komentarza (zob. np. P. Wiliński, *Proces karny, passim*)”;

- „[s]ądy uznają, że stosowanie Konstytucji RP polega też na konieczności badania zgodności z jej przepisami aktów normatywnych, które mają stanowić podstawę sądowego rozstrzygnięcia: >>Proces bezpośredniego stosowania konstytucji może dla sędziego przybrać postać już to konstruowania podstawy rozstrzygnięcia w oparciu o łączne stosowanie norm konstytucyjnych i ustawowych, już to podejmowania próby usunięcia normy ustawowej z systemu prawa poprzez zakwestionowanie jej zgodności z konstytucją. Nie może on być natomiast rozumiany jako możliwość orzekania na podstawie konstytucji zamiast orzekania na podstawie ustawy<< (wyr. WSA w Warszawie z 19.9.2007 r., VIII SA/Wa 405/07, Legalis)”;

- „[s]tanowisko sądów w przedmiocie odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy jest zróżnicowane. Sądy administracyjne, w części SN i sądy powszechne, nie dopuszczają takiej możliwości: >>Żaden akt prawny rangi ustawowej nie przyznaje sądom możliwości «stosowania środka» w postaci odmowy zastosowania przepisów ustawy. Wyinterpretowanie tych kompetencji z treści art. 8 ust. 2 Konstytucji RP stoi w sprzeczności z treścią art. 188 Konstytucji RP, a także z zasadą praworządności<< (wyr. NSA z 10.2.2011 r., II OSK 269/10, Legalis). Zdaniem NSA koniecznym warunkiem obalenia domniemania konstytucyjności ustawy przez sąd jest postawienie pytania TK o zgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP. Dopóki domniemanie takie nie zostanie obalone przez TK, sąd jest takim domniemaniem związany (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; zob. wyr. NSA z 5.11.2010 r., II GSK 1208/10, Legalis)”;

- „[f]ormułowane były również poglądy odmienne. Opierają się one na dwojakiego rodzaju argumentacji. Po pierwsze wskazują na konieczność zastosowania przez sąd reguły *lex superior*. Po drugie wskazują, że odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego za niekonstytucyjny nie narusza kompetencji TK wskazanych w art. 188 Konstytucji RP. Przykładem typowej, w tym zakresie, argumentacji jest post. SN z 26.5.1998 r. (III SW 1/98, OSNAPiUS 1998, Nr 17, poz. 528): >>Zdaniem Sądu Najwyższego pierwszeństwo ma Konstytucja, co wynika z dwóch argumentów. Po pierwsze przemawia za tym jej wyższa ranga. Według bowiem art. 8 ust. 1 Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi metodami wykładni z hierarchii źródeł prawa wynika, że akt wyższej rangi uchyla akt niższego rzędu w takim zakresie, w jakim zachodzi między nimi sprzeczność. Do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. było to powszechnie uznawane w odniesieniu do relacji między ustawą a aktami wykonawczymi. Także jednak w stosunkach między Konstytucją a ustawą Sąd Najwyższy niejednokrotnie przyjmował nieważność niekonstytucyjnego przepisu ustawy (na przykład wyrok z dnia 18

listopada 1994 r., II URN 44/94, OSNAPiUS 1995, Nr 6, poz. 80, uchwała z dnia 10 maja 1996 r., I PZP 11/96, OSNAPiUS 1996, Nr 21, poz. 318 oraz uchwała z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAPiUS 1997, Nr 1, poz. 8). W nowej Konstytucji ten kierunek orzecznictwa ma dodatkowe umocowanie w przepisie art. 8 ust. 2. Stanowi on, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Stwierdzając - jak w niniejszej sprawie - sprzeczność przepisu ustawy z Konstytucją - sąd orzeka na podstawie Konstytucji. Nie uchybia to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Inny jest bowiem przedmiot orzekania i wynikające z tego skutki. Trybunał orzeka o prawie i jest władny uchylić przepis ustawy, a jego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 190 Konstytucji). Sąd natomiast orzeka o indywidualnym stosunku społecznym, a jego pogląd o sprzeczności ustawy z Konstytucją nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w takich samych sprawach. Orzekają one tak samo tylko w razie uznania słuszności argumentacji. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy (art. 193 Konstytucji), jednakże żaden przepis nie zobowiązuje sądu do występowania z tymi pytaniami<< (post. SN z 26.5.1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998, Nr 17, poz. 528)” [ibidem, s. 321-322].

Następnie P. Tuleja zwrócił uwagę, że „Trybunał Konstytucyjny również wypowiada się w kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy. Przyjmuje, że stosowanie takie powinno być regułą, choć reguła ta ma istotne ograniczenia: >>Nie tylko nie ma więc przeszkód dla bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy ale też uznać należy, że sądy te powinny sięgać do tego bezpośredniego stosowania w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest to potrzebne i możliwe. Bezpośrednie stosowanie konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać. Może ono polegać na

traktowaniu norm i zasad konstytucji jako bezpośredniej podstawy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Nie ma przeszkód, aby sądy wykorzystywały konstytucję w taki sposób (...). Po drugie, bezpośrednie stosowanie konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych<< (post. z 22.3.2000 r., P 12/08, OTK 2000, Nr 2, poz. 67). Za podstawową formę sądowego stosowania Konstytucji RP uznaje TK współstosowanie Konstytucji RP i ustaw: >>Druga postać bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy polega na posługiwaniu się przepisem konstytucyjnym jako wyłączną podstawą rozstrzygnięcia. Ma to miejsce rzadko, bo - z jednej strony może następować tylko, gdy dana materia nie jest unormowana ustawowo (co jest w naszym systemie wyjątkiem). (...) Uzupełniając te rozważania należy raz jeszcze podkreślić, że **bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Najbardziej typowe w praktyce jest tzw. współstosowanie przepisu Konstytucji i przepisów ustawy, co ma miejsce w sytuacji, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym (podkr. wł.) << [wyr. TK z 28.11.2001 r., K 36/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 225). Podobnie w wyr. TK z 16.9.2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 59): >>Nakaz bezpośredniego stosowania Konstytucji odnosi się zarówno do sfery tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Wywiera jednak przede wszystkim skutki w procesie oceny i wykładni prawa obowiązującego - w zgodzie z Konstytucją<<. **Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że współstosowanie Konstytucji RP i ustaw nie****

może polegać na ustalaniu treści Konstytucji RP w oparciu o przepisy ustawy. Stanowiłoby to odwrócenie zasady nadrzędności Konstytucji RP (*vide* - cytowane wcześniej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny, wskazujące na autonomiczność pojęć konstytucyjnych i niedopuszczalność ich interpretacji przez pojęcia definiowane w przepisach niższej rangi niż ustawa zasadnicza - przyp. wł.)” i jednocześnie zauważył, iż **„Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyklucza możliwość odmowy zastosowania przez sąd ustawy w oparciu o zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (podkr. wł.): >>W żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych obowiązujących w dniu otwarcia spadku nie może być zasada bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2 konstytucji). Bezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności<< (wyr. TK z 31.1.2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5). Zdaniem TK sądy mogą w sposób wiążący rozstrzygać wyłącznie na poziomie kolizji norm: >>W wypadku niejednoznaczności przepisów lub wewnętrznych sprzeczności występujących w systemie prawa (pozioma sprzeczność przepisów) organy stosujące prawo (stające wobec dylematu, który z kolidujących przepisów zastosować) muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje. **O ile Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), o tyle sądy i organy bezpośrednio stosujące prawo są zobowiązane - w wypadku dostrzeżenia sprzeczności horyzontalnej, niejednoznaczności, interferencji normowania - doprowadzić w drodze interpretacji do ładu legislacyjnego i usunięcia sprzeczności w drodze interpretacji (podkr. wł.)”** [*ibidem*, s. 321-323].**

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że, skoro bezpośrednio stosowanie Konstytucji może być rozumiane tylko jako tzw. współstosowanie przepisu Konstytucji i przepisów ustawy, co ma miejsce w sytuacji, gdy dana

materia jest jednocześnie regulowana tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym, to **niezgodne z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji będzie takie rozumienie przepisów ustawowych w procesie stosowania prawa, że umożliwiają one dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja).**

Ponadto, takie rozumienie przepisów art. 390 § 1 oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 pkt 1 lit b ustawy o SN, a także art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a., że, **gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym**, to umożliwiają one - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej, **w istocie oznacza pominięcie przepisu Konstytucji, a w konsekwencji - naruszenie prawa.**

W ocenie P. Tulei, „przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego” (komentarz P. Tulei do art. 7 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, pod red. M. Safjana i L. Boska, *op. cit.*, s. 302).

Odnosząc się do treści, wyrażonego w art. 7 Konstytucji, nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, P. Tuleja stwierdził, że nakaz ten „ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa (zob. W. Sokolewicz, *Artykuł 7*, [w:] Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, s. 3)” oraz że nakaz ten „adresowany jest do organów władzy

publicznej. Pojęcie to na gruncie Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi organy państwa, inne organy władzy publicznej, które realizują władztwo publicznej. Trafnie określił to TK: >>Pojęcie «władzy publicznej» w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą... (wyr. z 4.12. 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256)<<”, a nadto, że „[a]dresatami art. 7 nie są obywatele oraz inne osoby będące podmiotami wolności lub praw wskazanych w rozdz. II Konstytucji RP” (*ibidem*, s. 303).

Następnie P. Tuleja wskazał, iż „[w] doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się najczęściej, że art. 7 wyraża dwie zasady: legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania prawa. (...) Warto jednak wskazać, że sformułowanie zawarte w tym przepisie nawiązuje do przyjętego w teorii prawa podziału na tzw. sądowe i kierownicze stosowanie prawa. Z pierwszym mamy do czynienia, gdy treść aktu organu władzy publicznej jest wyznaczona przez treść przepisów prawa materialnego, a organ dysponuje ograniczoną swobodą decyzyjną. Można powiedzieć, iż stosowanie prawa polega na >>ustalaniu skutków prawnych<< określonego stanu faktycznego. W drugim przypadku organ uzyskuje kompetencję do wydania aktu, którego treść jedynie w ogólnym zarysie została wyznaczona przez normy prawa materialnego. Tych typów stosowania prawa nie wiąże się jednak jednoznacznie z typem organów, które prawo stosują”, a następnie stwierdził, że działanie na podstawie prawa należy rozumieć szeroko, i przypomniał, iż „>>Pojęcie «działania» organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie

miałoby polegać zachowanie organu władzy publicznej<< (wyr. z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256)” [ibidem, s. 305].

P. Tuleja podkreślił, że „[z] art. 7 Konstytucji RP wynika (...) obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: >>stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a - w razie wątpliwości interpretacyjnych - kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Zasady te odnoszą się w szczególności do kompetencji organów administracji publicznej prowadzących postępowania w sprawach podatkowych<< (wyr. z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660)” [ibidem].

Rozważając z kolei kwestię zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa, który „ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków”, P. Tuleja wskazał, że nakaz ten statuuje też domniemanie takiego działania, po czym stwierdził, iż „[d]omniemanie to jest jednak obalalne. W formach prawem przewidzianych może dojść do stwierdzenia, że organ władzy publicznej naruszył art. 7 Konstytucji RP. Należy jednak podkreślić, że przesłanki obalenia tego domniemania oraz jego skutki kształtowane są nie tylko przez art. 7, ale również przez inne zasady konstytucyjne. Przede wszystkim przez zasadę zaufania obywateli do państwa. Powyższa konstatacja dotyczy działalności ustawodawcy, sądów, organów władzy wykonawczej i wszystkich pozostałych organów władzy publicznej”, a następnie przypomniał, że „[p]roblem obalenia domniemania działania na podstawie i w granicach prawa oraz skutków obalenia tego domniemania był rozważany przez TK w związku ze stwierdzeniem niezgodności z prawem

prawomocnego orzeczenia sądu: >>Pewien zakres władzy dyskrecjonalnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości - osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić «sprawiedliwe» oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych. Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji, por. też Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 221; tenże, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 830). (...) Zdaniem Trybunału, dyskrecjonalna władza sędziego - w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy - jest legitymowanym, realnie koniecznym narzędziem rozstrzygania sporów i podlega ochronie (art. 178 Konstytucji). Dlatego, choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury (por. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, «Państwo i Prawo» z. 4/1999, s. 8), to w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sędziowskiej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im specjalnie katalog praw i obowiązków. (...) Choć przesłanki skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem - jako procesowego środka nadzwyczajnego - mogą i winny podlegać wykładni zważającej (tak też P. Lewandowski, Glosa do wyroku TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, «*Monitor Prawniczy*» nr 24/2010, s. 1367), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wypracowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem nie wprowadza szczególnej

postaci bezprawności. Jest to bezprawność «kwalifikowana» jedynie w tym znaczeniu, że wiąże się z pogwałceniem norm adresowanych do organów sądowych i regulujących proces orzekania. Naruszenie przepisów prawa normujących dany stosunek prawny (tzw. bezprawność obiektywna), jest wówczas następstwem i pochodną pierwotnego naruszenia (bezprawności judykacyjnej). To w takich właśnie wypadkach orzeczenie kończące postępowanie nie daje się obronić. **Kwalifikowana, rażąca, oczywista niezgodność orzeczenia z prawem pojawia się w razie** (podkr. wł.) nadużycia dyskrecjonalnej władzy sądu, przekroczenia granic swobody decyzyjnej, czy **pogwałcenia podstawowych metod wykładni, pozostając jednak «niezgodnością z prawem», o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji** (podkr. wł.). Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie wymagało właściwej identyfikacji norm, których organy władzy sądowniczej są obowiązane przestrzegać w zakresie swojej działalności (tj. przy wydawaniu orzeczeń), pod rygorem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa<< (wyr. z 27.9.2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012, Nr 8, poz. 97). **Wyrok ten podkreśla rolę reguł wykładni w procesie stwierdzania działania na podstawie i w granicach prawa** (podkr. wł.)” [*ibidem*, s. 305-307].

W końcowym fragmencie komentarza do art. 7 Konstytucji P. Tuleja zwrócił uwagę, że „**[w]yrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego** (podkr. wł.). Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze - zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące *ratio* art. 7, po drugie - stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej” (*ibidem*, s. 307).

Reasumując, stwierdzić należy, że zakwestionowane przez Wnioskodawców przepisy art. 390 § 1 oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i §

2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a., rozumiane w ten sposób, że, **gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym**, umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej (aktu prawnego niższej rangi niż Konstytucja), prowadzą do wydania orzeczenia z pominięciem przepisów Konstytucji jako aktu nadrzędnego i **pogwałcenia jednej z podstawowych metod wykładni prawa - wykładni systemowej, w której jedną z dyrektyw interpretacyjnych jest nakaz dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją.**

Przepisy art. 390 § 1 oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a, we wskazanym powyżej ich rozumieniu, są **zatem niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, w następstwie naruszenia przepisów art. 7 i art. 8 Konstytucji RP**, które stanowią uzupełnienie i element składowy zasady państwa prawnego.

Argumentację dotyczącą niekonstytucyjności większości powyższych przepisów Prokurator Generalny przedstawił również w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 30 czerwca 2017 r. wniosku (sygn. PK VIII 58.2017) o stwierdzenie niezgodności m.in. uregulowań art. 59, art. 60, art. 61 § 1 i 2 oraz art. 62 ustawy o SN; art. 390 § 1 i art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.; art. 441 § 1 i 2 k.p.k.; art. 3 § 2 p.u.s.a.; art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187 § 1, art. 264, art. 267 i art. 269 p.p.s.a. – rozumianych w ten sposób, że, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, umożliwiają - odpowiednio - Sądowi Najwyższemu lub Naczelnemu Sądowi

Administracyjnemu, orzekającym w procedurze podejmowania uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych w oparciu o znaczenie pojęć zawartych w aktach rangi ustawy zwykłej – z art. 8 oraz z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosząc się natomiast do pozostałej części wniosku, stwierdzić należy, iż nie można podzielić poglądów Wnioskodawców w tym zakresie, w jakim zarzucają Oni, iż przepisy art. 390 § 1 i § 2, art. 398⁹ § 1 pkt 1 oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, a także art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a. naruszają zasadę określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Nie można również zgodzić się z zarzutami Wnioskodawców, iż przepisy art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 3 i § 5 k.p.k. w zw. z art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., a także art. 187 § 2 i § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a. są niezgodne z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z zarzutem, że przepis art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez wskazane w *petitum* wniosku przepisy zasady określoności prawa, podnieść należy, że ocena tych uregulowań powinna uwzględniać fakt, iż przepisy te nie dotyczą bezpośrednio praw i wolności jednostki. Zawarte w nich normy mają charakter procesowy, lecz nie odnoszą się do statusu procesowego jednostek realizujących konstytucyjne prawo do sądu. Przepisy te nie służą też rekonstrukcji wymaganego prawem zachowania stron postępowania ani nie określają skutków procesowych takich zachowań bądź ich braku. W konsekwencji również ocena, czy kwestionowane unormowania spełniają wymóg „jasności”, który ma związek z ich zrozumiałością dla adresatów (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z

dnia 24 marca 1998 r., sygn. U. 22/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 16), jak i wymóg „precyzji”, polegający na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazaniu skutków prawnych (zob. wyrok z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254), nie może być dokonana z pominięciem tej istotnej okoliczności, iż adresatami norm wyrażonych we wskazanych przepisach są wyłącznie Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy drugiej instancji.

W doktrynie prawa konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że – co do zasady – ocena jasności przepisu powinna być dokonywana z punktu widzenia obywatela, który nie jest prawnikiem i nie posiada fachowych umiejętności analizy tekstu prawnego, a za przepis w pełni jasny należy uznać przepis zrozumiały powszechnie (zob. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 202). Nawet jednak brak takiego zrozumienia nie oznacza sam przez się naruszenia zasady określoności przepisów prawa, zwłaszcza gdy adresatami określonych uregulowań są podmioty posiadające tę umiejętność w najwyższym stopniu. Naruszenie zasady określoności przepisów prawa następuje – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – dopiero w momencie przekroczenia „pewnego poziomu niejasności” (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13 i 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Przepis niejasny powszechnie nie musi być bowiem niekonstytucyjny z tej tylko przyczyny, o ile jego niejasność jest możliwa do usunięcia. Staje się to możliwe wówczas, gdy przepis jest zrozumiały dla fachowców zajmujących się prawem – nie budzi zastrzeżeń w doktrynie prawa i – co ważniejsze – nie wywołuje rozbieżności w procesie jego stosowania (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 i 27 lutego 2007 r., sygn. P 22/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 12). Środkami umożliwiającymi

usunięcie niejasności przepisu są więc w pierwszej kolejności przyjęte i powszechnie akceptowane techniki wykładni, w tym wykładnia prokonstytucyjna, judykatura, w szczególności wypowiedzi orzecznicze Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego – w zależności od przedmiotu unormowania, a także stanowisko doktryny. Jak już wspomniano, uznanie określonego przepisu prawa za niezgodny z ustawą zasadniczą – a przez to pozbawienie go mocy obowiązującej – z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. To, czy kwestionowany przepis umożliwia jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie, jest praktycznym testem jego określoności (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23 i 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51).

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego, jak również poglądów doktryny przeczy postawionej we wniosku tezie, iż kwestionowane przepisy art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, a także art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a. nie są w stanie pozytywnie przejść testu określoności. We wniosku nie przedstawiono zresztą żadnych dowodów, które mogłyby uzasadnić twierdzenia przeciwne, poprzestając *de facto* jedynie na stwierdzeniu, iż, zdaniem Wnioskodawców, brak precyzyjnych i wyraźnych kryteriów nie pozwala przesądzić, czym jest „zagadnienie prawne”, o którym mowa w kwestionowanych przepisach.

Niezależnie od tego można mieć wątpliwości, czy pojęcie „zagadnienie prawne” w ogóle można uznać za niedookreślone. W teorii prawa wskazuje się na tzw. potencjalną, niepodlegającą eliminacji w drodze zabiegów językowych, nieostrość zwrotów językowych, wynikającą z właściwości języka prawnego,

który charakteryzuje się posiadaniem otwartej struktury (*open texture*) (zob. K. Wójcik, *Klauzule generalne a pojęcia prawne i prawnicze. Zasady prawa i społeczne niebezpieczeństwo czynu*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 1990, t. XLV). W takich sytuacjach konieczne jest sięgnięcie – w pierwszej kolejności – do słowników języka polskiego, stanowiących źródło wiedzy o języku ogólnym, co jest dyrektywą interpretacyjną, nakazującą ustalanie na ich podstawie sensu interpretowanych zwrotów (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 99, 148 i 335-336; podobnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 120). Odwołując się więc do wykładni językowej i opierając się na Słowniku Języka Polskiego W. Doroszewskiego (<http://doroszewski.pwn.pl>), można stwierdzić, że „zagadnienie” to „kwestia wymagająca zastanowienia, myślowego rozstrzygnięcia, rozwiązania; zadanie, problem” (<http://sjp.pwn.pl/doroszewski/zagadnienie;5524524.html>). Poprzez zaś użycie przez ustawodawcę przydawki kwalifikującej „prawne”, mamy do czynienia z wyodrębnieniem, spośród „kwestii wymagających zastanowienia, myślowego rozstrzygnięcia, rozwiązania”, przy rozpoznawaniu apelacji lub skargi kasacyjnej, tych tylko, które mają charakter prawny, a nie faktyczny lub mieszany („prawno-faktyczny”). Wydaje się więc, że ustalenie treści pojęcia „zagadnienie prawne” nie nastęrcza istotnych trudności nawet na etapie ustalenia jego językowego znaczenia. Trzeba też zauważyć, iż pojęcie to nie ma charakteru wartościującego, czy – mówiąc inaczej – nie wymaga oszacowania (zob. R. Piszko, *Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXII, zeszyt 1-2/2001, s. 226). Element ten występuje natomiast w przypadku określenia „poważne wątpliwości”, dla którego konieczne jest doprecyzowania kryteriów uznania „zagadnienia prawnego” za budzące poważne wątpliwości. Jednak w tym zakresie Wnioskodawcy nie widzą źródła problemu konstytucyjnego, a nadto kwestia ta była – jak już wskazano – przedmiotem zainteresowania orzecznictwa i

doktryny, które prezentują jednolite i utrwalone stanowisko co do rozumienia pojęcia „poważne wątpliwości”.

Należy jednocześnie pamiętać, że wymogu dostatecznej precyzyjności przepisu nie można traktować jako zakazu posługiwania się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi lub klauzulami generalnymi, których użycie jest w niektórych okolicznościach niezbędne i stanowi – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – „jedyne rozsądne wyjście” (zob. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; podobnie w wyrokach z dnia: 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45 i z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). To, że teksty prawne zawierają zwroty niedookreślone i wyrażenia nieostre, jest i koniecznością, i oczywistością (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 168 i nast.). Na straży właściwego stosowania normy zawierającej zwroty niedookreślone stoją zaś przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek (z reguły w pisemnym uzasadnieniu), jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia (zob. uchwała z dnia 6 listopada 1991 r., sygn. W. 2/91, OTK w 1991 r., poz. 20).

Uwzględniając powyższe, należy uznać, iż przepisy art. 390 § 1 i § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., art. 441 § 1 i § 2 k.p.k., art. 59 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, a także art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 p.u.s.a. są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności przepisów prawa.

Odnosząc się natomiast do zarzutów naruszenia przez art. 390 § 1 i 2 oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 w związku z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, w pierwszej kolejności odnotować należy,

iż kwestionowane przepisy dotyczą instrumentów nadzoru judykacyjnego, sprawowanego – z mocy art. 183 ust. 1 Konstytucji – przez Sąd Najwyższy.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż szczególna rola Sądu Najwyższego realizowana jest przede wszystkim właśnie w formie nadzoru judykacyjnego i znajduje umocowanie i uzasadnienie konstytucyjne nie tyle z samego umiejscowienia Sądu Najwyższego w hierarchii organów odpowiedzialnych za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (zgodnie z art. 175 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe), lecz związana jest z powinnością zagwarantowania stabilności systemu prawnego oraz bezpieczeństwa prawnego, w tym pewności jednostek co do przysługujących im praw i wolności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146). Dlatego też w działalności Sądu Najwyższego najważniejsze jest dokonywanie wykładni prawa i ujednolicenie orzecznictwa sądowego, nie zaś wąsko pojęte sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40). Sprawy, które trafiają do Sądu Najwyższego, powinny mieć więc charakter precedensowy i doniosły dla wymiaru sprawiedliwości, a orzeczenie Sądu Najwyższego, rozstrzygającego konkretny spór, powinno mieć szersze znaczenie i szerszy rezonans niż tylko ten, który łączy się ze stronami konkretnego postępowania i ich interesami. Pierwszorzędnym zadaniem Sądu Najwyższego, nawet w związku z indywidualnie rozpoznawanymi sprawami, jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa, jako jednego z elementów gwarantujących bezpieczeństwo obrotu prawnego, oraz pewności prawa. Obydwie te wartości należy zaś uznać za niezbędne dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zapewnienia odpowiednio efektywnego stopnia ochrony praw i wolności zadeklarowanych w Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r., sygn.

SK 63/12, *op. cit.*; podobnie S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, (w:), J. Gudowski i K. Weitz [red.], *Aurea Praxis Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Tom II, Warszawa 2011, s. 2773).

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że kontrola rozstrzygnięć sądowych i dążenie do ich ujednoczenia muszą być ściśle związane z przestrzeganiem zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44). W doktrynie podkreśla się jednocześnie, że kwestia relacji pomiędzy zasadą niezawisłości sędziowskiej a kompetencjami Sądu Najwyższego, mieszczącymi się w ramach nadzoru judykacyjnego, nie powinna być ujmowana w kategoriach wyjątku od zasady. Z jednej strony wyraża się pogląd, że niezawisłość nie jest wartością absolutną i podlega pewnym ograniczeniom, a z faktu, że w myśl art. 178 Konstytucji RP, sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom, nie można wyprowadzić wniosku, iż sędziowie są niezawisli wobec prawa. Ze względu na treść art. 176 Konstytucji RP uprawnione jest zatem związanie sędziów wytycznymi sądów wyższych instancji w danej sprawie, zaś z wynikającego z art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądami powszechnymi i wojskowymi – wytycznymi Sądu Najwyższego, zawartymi w wyrokach kasacyjnych i uchwałach podejmowanych w konkretnych sprawach (zob. wystąpienie SSN S. Dąbrowskiego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, na konferencji „*Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka*”, zorganizowanej przez Krajową Radę Sądownictwa, Warszawa, 21.02.2012 r., KRS nr 1/2014, s. 27 – 29). Jednocześnie jednak zauważono, że nadzór nad orzecznictwem sądów powszechnych, sprawowany przez Sąd Najwyższy, trudno uznać za ingerencję w niezawisłość sędziowską. Za pomocą środków nadzoru judykacyjnego, wykonywanego przede wszystkim przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, Sąd Najwyższy

stoi na straży jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych. Zaprzeczeniem wolności decyzji sędziowskich były bez wątpienia instytucje wytycznych wymiaru sprawiedliwości wydawanych przez Sąd Najwyższy, których celem było oddziaływanie na sędziów stosownie do potrzeb władzy (zob. S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, KRS nr 1/2014, s. 7 – 14). W literaturze wskazano również, że instytucja pytań prawnych, z uwagi na związanie sądów niższej instancji w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego, zawartym w podjętej uchwale, pozornie tylko może stanowić ograniczenie konstytucyjnej zasady podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom (zob. Anna Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 242 – 243). O tym, że takiego ograniczenia nie ma, przesądza ukształtowana w judykaturze zasada abstrakcyjności pytania prawnego, wedle której pytanie prawne powinno być sformułowane abstrakcyjnie, w oderwaniu od okoliczności faktycznych danej sprawy, tak by odpowiedź Sądu Najwyższego nie stanowiła zarazem rozstrzygnięcia sprawy (*vide – ibidem*). Chodzi o to, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie odpowiedzi uniwersalnej, która może być wykorzystana przy rozstrzyganiu spraw budzących podobne wątpliwości co do wykładni i stosowania prawa. Taka konstrukcja instytucji pytań prawnych z jednej strony gwarantuje zachowanie niezawisłości sądu i swobody sumienia w orzekaniu, z drugiej zaś czyni z niej ważny instrument służący realizacji, mieszczącego się w pojęciu nadzoru nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych, celu ujednolicania orzecznictwa.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażono również pogląd, że skoro granicę środków judykacyjnych stanowi zasada niezawisłości sędziowskiej, a jednocześnie – że środki te, ze swej istoty, muszą pozwalać Sądowi Najwyższemu na ingerowanie w sposób i treść rozstrzygnięcia konkretnych spraw sądowych, to – w tym sensie – art. 183 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi wyjątek od zasady, że sędzia podlega tylko Konstytucji i ustawie (zob.

L. Garlicki, teza 6 do art. 183, (w:) L. Garlicki [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005).

Trybunał Konstytucyjny również akcentował brak zasadniczej sprzeczności idei ujednoczenia wykładni prawa w orzecznictwie z ideą niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość sędziowska oznacza w jednym z aspektów, że sędzia podlega (powinien podlegać) w procesie orzekania wyłącznie prawu, zaś jego prawidłowej interpretacji – dokonywaniu wyboru odpowiedniej normy obowiązującej – sprzyja właśnie ujednoczenie wykładni w orzecznictwie, które – co należy podkreślić – nie stoi zasadniczo na przeszkodzie temu, aby sędzia w poszczególnych wypadkach korzystał z gwarantowanej mu samodzielności jurysdykcyjnej. Do sprzeczności idei jednolitości wykładni z zasadą niezawisłości sędziowskiej mogą jedynie prowadzić niektóre rozwiązania instytucjonalne mające na celu zapewnienie jednolitości, np. konstrukcja wiążących wytycznych wymiaru sprawiedliwości. Niemniej jednak, co do zasady, ujednoczenie wykładni prawa w orzecznictwie sądów służy realizacji idei niezawisłości sędziowskiej i podległości sędziów jedynie Konstytucji i ustawom (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, *op. cit.* i 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, iż przepis art. 183 ust. 1 Konstytucji RP nie określa form wykonywania nadzoru judykacyjnego przez Sąd Najwyższy, co oznacza przesunięcie tej kwestii na poziom ustawodawstwa zwykłego. Przepis ten nie zawiera też wprost postanowienia, że rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, mieszczące się w ramach nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, powodują związanie sądów powszechnych i wojskowych wytycznymi Sądu Najwyższego, zawartymi w wyrokach kasacyjnych i uchwałach podejmowanych w konkretnych sprawach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega jednak wątpliwości, że art. 183 ust. 1 Konstytucji, sytuujący Sąd Najwyższy jako sąd o szczególnej pozycji

ustrojowej, wymaga wyposażenia go w możliwość władczego i ostatecznego rozstrzygnięcia spraw, wiążącego sądy podległe jego nadzorowi. Nadzór nie mógłby być sprawowany, gdyby istniała możliwość kwestionowania stanowiska Sądu Najwyższego, przeto ustawodawca nie może kształtować rozwiązań prawnych w taki sposób, by doprowadzić do podważenia pozycji Sądu Najwyższego jako sądu „ostatniego słowa” (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 sierpnia 2014 r., sygn. akt Ts 291/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 582).

W ustawie o Sądzie Najwyższym środki nadzoru judykacyjnego określono w art. 59 oraz art. 60 – 65, zaś w procedurze cywilnej – w art. 390 i art. 398¹ – 398²¹ k.p.c. W szczególności należą do nich instytucja pytań prawnych w postępowaniu apelacyjnym oraz ze skargi kasacyjnej, ale także samo rozpoznawanie skarg kasacyjnych, w której to instytucji przeważa, jak już była o tym mowa – element publiczny. *Ratio legis* nadzoru judykacyjnego to bowiem przede wszystkim zagwarantowanie jednolitości orzecznictwa i usuwanie z systemu rażących naruszeń prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. P 126/15, OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 89).

Warto zauważyć, że w przypadku kwestionowanych instytucji pytań prawnych w postępowaniu apelacyjnym, a w mniejszym stopniu w postępowaniu ze skargi kasacyjnej, mamy do czynienia ze specyficzną sytuacją, która nakazuje przypomnieć również poglądy Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do problematyki związania oceną prawną wyrażoną w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji (art. 386 § 6 k.p.c.). Ocena taka wiąże zarówno sąd, któremu sprawa została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu. Jak wiadomo, pytanie prawne, o którym mowa w art. 390 k.p.c., może przedstawić jedynie sąd drugiej instancji, jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Przedstawienie przez sąd apelacyjny zagadnienia prawnego

Sądowi Najwyższemu nie jest wszelako jego obowiązkiem, nawet gdy rzeczywiście zagadnienie to budzi poważne wątpliwości (zob. A. Zieliński, teza 6 do art. 390, (w:) A. Zieliński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 624; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2000 r., sygn. I PKN 10/00, OSNAPiUS nr 7/2002, poz. 156). Skorzystanie z tego instrumentu przez sąd apelacyjny jest więc pozostawione jego swobodnej decyzji. Zwrócenie się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym nie może być przeto – ze swej istoty – potraktowane jako naruszenie niezawisłości sędziów tworzących skład sądu apelacyjnego. Z kolei związanie tego sądu uchwałą Sądu Najwyższego rozstrzygającego zagadnienie prawne jest *de facto* przyjęciem poglądu Sądu Najwyższego za własny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15). Z kolei związanie sądu pierwszej instancji uchwałą Sądu Najwyższego ma charakter niejako pośredni, bowiem, bezpośrednio, sąd pierwszej instancji związany jest oceną prawną wyrażoną w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji, która z kolei uwzględnia treść rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego zawartego w uchwale Sądu Najwyższego. Z tych względów, w zakresie konstytucyjnej oceny przepisu art. 390 k.p.c., istotne znaczenie przypisać należy powołanemu już wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2016 r., w sprawie o sygn. P 126/15, w którym Trybunał uznał, że art. 386 § 6 k.p.c. w zakresie, w jakim ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyroku, szczegółowo rozważył m.in. problematykę pozycji władzy sądowniczej na tle konstytucyjnej zasady podziału władzy w aspekcie wewnętrznym, odnoszącym się do relacji między poszczególnymi podmiotami władzy sądowniczej, w tym relacji między sądami różnych instancji, jak też pozycji Sądu Najwyższego. Analizując, również

w aspekcie prawnoporównawczym, możliwe modele owych relacji, podkreślił, że wspólną ich cechą jest to, że nadzór judykacyjny ma na celu przede wszystkim ujednoczenie orzecznictwa sądów. Nadzór judykacyjny nie wyklucza zarazem jednoczesnego nadzoru instancyjnego, sprawowanego przez sąd wyższej instancji w toku rozpoznawania danej sprawy. O ile jednak z zagadnieniem realizacji prawa do sądu łączy się – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – przede wszystkim problematyka nadzoru instancyjnego, o tyle nadzór judykacyjny jest ściśle związany z zasadą podziału władz. Nadzór instancyjny stanowi bezpośredni instrument gwarantujący prawo do sądu i prawo do zaskarżania orzeczeń, dlatego też Konstytucja, choć nie przesądza modelu postępowania odwoławczego, jednak dopuszcza szeroki zakres kontroli instancyjnej, w tym rozwiązanie polegające na tym, że sąd odwoławczy uchyla orzeczenie sądu pierwszej instancji i wyraża ocenę prawną lub wskazania stanowiące podstawę dalszego rozpoznawania sprawy. Istota nadzoru instancyjnego polega więc na bezpośrednim zagwarantowaniu praw statuowanych w art. 45 ust. 1 i art. 178 Konstytucji.

Ratio legis nadzoru judykacyjnego stanowi natomiast – jak już powiedziano – przede wszystkim zagwarantowanie jednolitości orzecznictwa i usuwanie z systemu rażących naruszeń prawa.

W konkluzji swych rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyrażona w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasada niezawisłości dopuszcza zarówno nadzór judykacyjny, jak i instancyjny. Powołany przepis Konstytucji oznacza zakaz związania sędziego w procesie orzekania aktami konkretno-indywidualnymi, zaś wyjątki od tego zakazu przewidziane są w art. 176 ust. 1 Konstytucji (tok instancji) i art. 183 ust. 1 Konstytucji (nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego).

Nadzór judykacyjny określa pozycję ustrojową Sądu Najwyższego w systemie władzy sądowniczej oraz gwarantuje prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i sądy wojskowe.

Wykonywanie tego nadzoru przez Sąd Najwyższy ma zatem również gwarantować prawidłową realizację prawa do sądu.

Reasumując, należy uznać, iż art. 390 § 1 i 2 oraz art. 398¹⁷ § 2 i 3 w związku z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. są zgodne z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. W konsekwencji – pozostają one również w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zarazem, nie stanowiąc ograniczenia prawa do sądu, nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W zakresie przepisów art. 390 § 1 zdanie drugie i art. 398¹⁷ § 3 k.p.c. wnioskodawcy sformułowali ponadto zarzut naruszenia prawa do sądu przez to, że przepisy te, zezwalając Sądowi Najwyższemu lub powiększonemu składowi tego Sądu na przejście do rozpoznania sprawy, w której sformułowano pytanie prawne, powodują zmianę właściwości sądu.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji przyznaje ustawodawcy względną swobodę uregulowania kognicji sądu, czyli przyporządkowania określonych spraw do właściwości konkretnego rodzaju sądu. Unormowanie w Konstytucji problematyki ustroju sądów, która bezpośrednio łączy się z zagadnieniem właściwości sądów, charakteryzuje się również znacznie mniejszym stopniem szczegółowości aniżeli ma to miejsce w wypadku takich zagadnień jak status sędziego czy gwarancje jego niezawisłości. Z punktu widzenia prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, istotne jest wskazanie w ustawie właściwości poszczególnych rodzajów i kategorii sądów, tak by obywatel miał pewność, jakiego rodzaju i kategorii sąd będzie rozpatrywał jego sprawę. Nie jest natomiast konieczne, by to ustawodawca przesądził, która konkretnie jednostka organizacyjna sądownictwa (określona jej siedzibą i okręgiem właściwości) będzie rozpatrywać konkretną sprawę, o ile ustawodawca zagwarantuje, że każdy sąd w obrębie danej kategorii będzie realizował prawo do sądu w sposób opisany w art. 45 ust. 1 Konstytucji – sprawiedliwie, jawnie,

bez nieuzasadnionej zwłoki, niezależnie, bezstronnie i niezawisłe (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Zastrzeżenie, że sądem rozpoznającym sprawę ma być sąd właściwy, wiąże się więc ściśle z przestrzeganiem ustalonej ustawowo kompetencji. Za sąd właściwy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji należy uznać sąd, który jest w myśl przepisów ustaw właściwy do rozpatrzenia sprawy ze względu na uregulowania dotyczące jego właściwości rzeczowej, miejscowej, funkcjonalnej oraz który orzeka we właściwym składzie i w zgodzie ze swoją kompetencją (zob. A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 187 – 189).

W świetle powyższych ustaleń trudno przyjąć, że skorzystanie przez Sąd Najwyższy lub powiększony skład tego Sądu z *ius evocationis* oznacza, iż sprawy nie rozpatrzy właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz że sprawa nie będzie rozstrzygnięta sprawiedliwie i jawnie. Sąd Najwyższy, poza funkcją sprawowania nadzoru nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzecznictwa, jest powołany również do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) i – co oczywiste – objęty jest gwarancjami niezależności i niezawisłości. Wynikająca zaś z art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c. zmiana właściwości sądu rozpoznającego sprawę nie jest rozwiązaniem wyjątkowym na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego (por. art. 18 k.p.c.), podobnie jak zmiana właściwego składu sądu, czym *de facto* jest przejście do rozpoznania skargi kasacyjnej przez powiększony skład Sądu Najwyższego (por. art. 47 § 4 k.p.c.).

Z kolei, zgodnie z kolejnym kwestionowanym przepisem - art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. - któremu Wnioskodawcy również zarzucili niezgodność z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, brzmi następująco:

„Art. 398⁹ § 1. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli:

1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (...)”.

Przepis art. 398⁹ k.p.c. reguluje instytucję tzw. „przedsądu”, którego celem jest selekcja skarg kasacyjnych pod kątem wybrania tych skarg, które, po ich wstępnym zbadaniu, dają podstawy do oceny, że istnieją okoliczności uzasadniające wyrokowanie w sprawie przez Sąd Najwyższy (zob. Tadeusz Ereciński, Komentarz do art. 398⁹ Kodeksu postępowania cywilnego, teza 1, [w:] Tadeusz Ereciński [red.], Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze, LEX nr 503697/2016).

Należy podkreślić, że przepis ten nie oznacza ograniczenia dopuszczalności skarg kasacyjnych, zezwala natomiast Sądowi Najwyższemu na wstępną, merytoryczną ocenę wniesionej i uznanej już wcześniej za dopuszczalną skargi kasacyjnej. Regulacja dotycząca „przedsądu” nadaje skardze kasacyjnej wyraźnie charakter środka prawnego funkcjonującego w interesie publicznym, a tym samym podkreśla ustrojową funkcję Sądu Najwyższego, który nie sędzi spraw, ale kontroluje zgodność z prawem orzeczeń sądów niższych.

Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje jedna ze wskazanych w tym przepisie okoliczności (przyczyna kasacyjna). Przedmiotem konstytucyjnych wątpliwości Wnioskodawców jest jedna z tych przyczyn, określona w pkt. 1, zgodnie z którą Sąd Najwyższy obowiązany jest przyjąć skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne. Chodzi tu o zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Jeżeli natomiast wskazana przez stronę wykładnia przepisu jest powszechnie przyjęta w orzecznictwie oraz literaturze i została uwzględniona przez sądy obu instancji, to należy przyjąć, że

w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2001 r., sygn. I PKN 129/01, OSNP 2003, nr 18, poz. 436).

Istotne zagadnienie prawne może dotyczyć zarówno problemów materialnoprawnych, jak i procesowych. Wątpliwość prawna musi być ponadto poważna. Nie każde bowiem zagadnienie prawne daje podstawę do przyjęcia, że skarga kasacyjna nadaje się do merytorycznego rozpoznania. Musi być to zagadnienie nowe i nierozwiązane dotychczas w orzecznictwie sądowym (zob. T. Ereciński, Komentarz do art. 398⁹ Kodeksu postępowania cywilnego, teza 4, (w:) T. Ereciński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, LEX nr 503697/2016).

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego, uzasadniającego przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, problem prawny, którego wyjaśnienie nie miałoby żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w ustalonym stanie faktycznym (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2005 r., sygn. II PK 98/05, OSNP 2006, nr 15–16, poz. 243 i z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. I UZ 47/06, OSNP 2008, nr 7–8, poz. 118). Zagadnienie prawne powinno zatem wyrażać problem prawny, którego wyjaśnienie ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w ustalonym stanie faktycznym, a więc w tej konkretnej sprawie (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 19 października 2012 r., sygn. III SK 10/12, LEX nr 1228616 i 18 września 2012 r., sygn. II CSK 180/12, LEX nr 1230170). Jednocześnie jednak powinno ono mieć znaczenie dla rozwoju prawa i precedensowe znaczenie dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw (zob. M. Manowska, komentarz do art. 398⁹ Kodeksu postępowania cywilnego, (w:) M. Manowska [red.] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-505(38)*, LEX nr 488062/2015).

Istotne zagadnienie prawne w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 powinno wiązać się z problemem o charakterze interpretacyjnym, nie zaś subsumcyjnym

(zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2004 r., sygn. II CZ 94/04, LEX nr 1312727).

Jak już zostało wskazane, problem konstytucyjny w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Wnioskodawcy widzą w posłużeniu się przez ustawodawcę „nieokreślonym” pojęciem „zagadnienie prawne”. Sformułowanie przesłanki dopuszczalności skargi kasacyjnej z użyciem owego pojęcia prowadzić ma do dowolności w przyjmowaniu skarg kasacyjnych do rozpoznania. Zdaniem Wnioskodawców, przepis art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest więc niezgodny z zasadą określoności, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym prawo do sądu i gwarancje rzetelnej procedury sądowej.

Zagadnienie „przedsądu” było przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 30 maja 2007 r., w sprawie o sygn. SK 68/06 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 398⁹ § 2 zdanie drugie k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W rozstrzygnięciu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązujące przepisy kształtują skargę kasacyjną przede wszystkim jako instrument, za pomocą którego Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów powszechnych, a okoliczności wymienione w art. 398⁹ § 1 pkt 1 – 4 k.p.c. świadczą o tym, że w wypadku kasacji nad interesem indywidualnym (uzyskaniem sprawiedliwego orzeczenia w konkretnej sprawie) przeważa interes publiczny. Sąd Najwyższy dokonuje bowiem selekcji wpływających do niego skarg kasacyjnych, wybierając sprawy najpoważniejsze lub o charakterze precedensowym, w celu zapewnienia jednolitości wykładni oraz dalszego rozwoju prawa. W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny zaakcentował ponadto, że niedookreślone, ocenne pojęcia użyte w art. 398⁹ § 1 k.p.c. powierzają Sądowi Najwyższemu orzekającemu w ramach przedsądu szeroki zakres władzy dyskrecyjnej. Zagrożenia dla praw jednostki, jakie mogą z tej niedookreśloności pojęć

wynikać, potęgowane – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – tym, że decyzja procesowa jest podejmowana w ramach przedsądu przez jednego sędziego oraz zapada na posiedzeniu niejawnym, zwiększa dodatkowo brak wymogu sporządzenia uzasadnienia postanowienia o nieprzyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania. Pozostawiona Sądowi Najwyższemu pełna swoboda decyzyjna nie poddawała się wobec tego wartościowaniu, bowiem strona postępowania, nie znając uzasadnienia, nie miała żadnej możliwości weryfikacji słuszności postanowienia o nieprzyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania. Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że, co do zasady, żaden przepis Konstytucji nie stoi na przeszkodzie stanowieniu zredukowanych, szczególnych trybów postępowania, do jakich z pewnością należy przedsąd kasacyjny. Jego celem jest selekcja skarg kasacyjnych pod kątem wyłowienia tych, które po wstępnym zbadaniu dają podstawy do oceny, że istnieją okoliczności uzasadniające wyrokowanie w sprawie przez Sąd Najwyższy. Możliwość odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania jest zatem – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – wpisana w istotę przedsądu kasacyjnego. Jak już wskazano, Trybunał Konstytucyjny akcentował – odwołując się do swej, ugruntowanej już w tym przedmiocie, linii orzeczniczej – że standardem minimalnym, odnoszącym się do postępowania sądowego, jest dwuinstancyjność. Wszystko, co ponad ten standard wykracza, włącznie z instytucją kasacji i sposobem jej ukształtowania, jest naddatkiem, podwyższeniem standardu minimalnego. Przepisy k.p.c. nie muszą zatem zapewniać stronom prawa do rozpatrzenia sprawy przez Sąd Najwyższy, a możliwość odwołania się do trzeciej instancji wykracza poza konstytucyjne minimum. Oznacza to, że strona nie ma roszczenia do państwa o takie ukształtowanie obowiązujących przepisów, które zapewniałoby jej rozpoznanie każdej sprawy przez Sąd Najwyższy (zob. powołane już w niniejszym stanowisku wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 lipca 2000 r., sygn.

SK 12/99; 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03; 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02; 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02 i 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05).

Podsumowując swe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ze względu na nagromadzenie ograniczeń praw stron (w tym w szczególności nieprzejrzystości decyzji procesowych podejmowanych przez Sąd Najwyższy w ramach przedsądu), uregulowanie zawarte w art. 398⁹ § 2 zdanie drugie k.p.c. jest, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nieproporcjonalne. Zasadnicze zastrzeżenia budzi tu nałożenie się na siebie trzech elementów wykluczających informacyjny obowiązek Sądu Najwyższego: niejawnosc dla stron postępowania, w ramach którego zapada decyzja o nieprzyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania, zwolnienie Sądu Najwyższego z obowiązku sporządzenia uzasadnienia takiej decyzji procesowej oraz posłużenie się ocennymi przesłankami, od spełnienia których zależy przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Jakkolwiek wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r. dotyczył bezpośrednio wyłącznie przepisu art. 398⁹ § 2 zdanie drugie k.p.c., i tylko ten przepis – na podstawie derogacji trybunalskiej – utracił moc obowiązującą, to zawartych w uzasadnieniu powołanego wyroku rozważań, dotyczących charakteru skargi kasacyjnej, związanej z nią instytucji przedsądu czy przesłanek z art. 398⁹ § 1 k.p.c., nie można potraktować jako jedynie poglądów wyrażonych *obiter dicta* – spostrzeżeń w kwestiach niemających znaczenia dla rozstrzygnięcia. Przeciwnie, stanowią one istotny, integralny element rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, które doprowadziło Trybunał do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu art. 398⁹ § 2 zdanie drugie k.p.c. Charakter ustaleń poczynionych w sprawie o sygn. SK 68/06 był niewątpliwie jednym z czynników, które zadecydowały, że Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 7 października 2008 r., sygn. SK 55/06, umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, której przedmiotem był przepis art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 oraz § 2 k.p.c., uznając, że wydanie orzeczenia

w tej sprawie jest niedopuszczalne (OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 144). Mimo bowiem tego że – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – „z formalnego punktu widzenia, uprzednia utrata mocy obowiązującej art. 398⁹ § 2 k.p.c. zdanie drugie – wskutek wyroku z 30 maja 2007 r. – pozostaje bez wpływu na ocenę potrzeby (celowości) dalszego prowadzenia niniejszego postępowania w zakresie art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c., jak również art. 398⁹ § 2 zdanie pierwsze (...), to inaczej jednak kwestia ta przedstawia się w świetle rezultatów analizy materialnej, czyli skonfrontowania problemu konstytucyjnego, rozstrzygniętego w sprawie o sygn. SK 68/06, z problemem leżącym u podłoża rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, który – w zasadniczej mierze – sprowadza się do zakwestionowania regulacji przewidującej wyłączenie w postępowaniu kasacyjnym obowiązku informowania wnoszącego skargę kasacyjną przez Sąd Najwyższy o motywach orzeczenia o nieprzyjęciu do rozpoznania skargi kasacyjnej, wydanego na posiedzeniu niejawnym” (ibidem). Powodem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu art. 398⁹ § 2 zdanie drugie k.p.c. była kumulacja w instytucji przedsądu kilku nieproporcjonalnych ograniczeń wyłączających obowiązek informacyjny Sądu Najwyższego, jednak jej eliminacja (skutkiem derogacji trybunalskiej zdania drugiego art. 398⁹ § 2 k.p.c., stanowiącego, że postanowienie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie wymaga pisemnego uzasadnienia, jest stosowanie w postępowaniu ze skargi kasacyjnej – na podstawie art. 398²¹ k.p.c., odsyłającego do art. 387 § 1 k.p.c. – ogólnej reguły, wedle której sąd drugiej instancji uzasadnia z urzędu postanowienie kończące postępowanie w sprawie) istotnie pomniejsza negatywne konsekwencje rozpoznawania skargi kasacyjnej na niejawnym posiedzeniu Sądu Najwyższego oraz ocennego charakteru przesłanek decydujących o przyjęciu do rozpoznania skargi kasacyjnej, przez „wymuszenie” wskazania przez Sąd Najwyższy, która z nich została przyjęta za podstawę prawną postanowienia w kwestii przyjęcia (lub odmowy przyjęcia) do rozpoznania skargi kasacyjnej oraz jaki był sposób

jej rozumienia wyznaczający treść rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w tym zakresie.

W powołanym postanowieniu z dnia 7 października 2008 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że posłużenie się przez ustawodawcę, m.in. w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., pojęciami nieostrymi i niedookreślonymi nie było – bezpośrednio – przedmiotem zarzutu w rozpatrywanej sprawie SK 55/06. Tym niemniej zauważył, przytaczając tę okoliczność niejako pomocniczo, że użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i możliwość oceny praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu. Uzyskanie zaś informacji umożliwiających ocenę, że praktyka w tym zakresie jest prawidłowa, możliwe jest zwłaszcza na podstawie analizy orzecznictwa sądowego, które autorytatywnie usuwa istniejące obiektywnie wątpliwości co do treści zwrotu niedookreślonego. Posługując się zatem zwrotami niedookreślonymi i dając jednocześnie w tym zakresie możliwość ich doprecyzowania przez orzekający sąd, ustawodawca nie narusza granic swobody regulacyjnej przewidzianej dla demokratycznego państwa prawnego (zob. *op. cit.*; podobnie, w odniesieniu do przesłanek uznania za oczywiście bezzasadną kasacji w postępowaniu karnym, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2).

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 55/06 przypomniał zarazem, że w dotychczasowym swym orzecznictwie – rozpoznając skargi konstytucyjne, mieszczące zarzut niedoprecyzowania przez ustawodawcę przesłanek przyjęcia przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej do rozpoznania, przez co Sąd ten uzyskuje możliwość swobodnego i dyskrecjonalnego wyboru spraw do rozpoznania – zarzut ten uznawał za oczywiście bezzasadny, gdyż art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie może być uznany za podstawę normatywną do konstruowania podmiotowego prawa skarżącego do korzystania ze skargi kasacyjnej (zob. *op. cit.*; podobnie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego

z dnia: 15 grudnia 1999 r., sygn. Ts 111/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 23; 13 listopada 2001 r. i 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 117/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 90 i 91; 5 listopada 2001 r. i 29 stycznia 2002 r., sygn. Ts 95/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 74 i 75 oraz 9 października 2007 r., sygn. Ts 45/07, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 292).

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Kolejne kwestionowane przepisy, którym Wnioskodawcy postawili zarzut niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, to art. 441 § 3 i § 5 k.p.k. w związku z art. 441 § 1 i § 2 k.p.k.

Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 441 § 3 i 5 k.p.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Grupa Posłów rozpoczęła od stwierdzenia, że „rozpoznawanie zagadnień prawnych przez Sąd Najwyższy nie jest czynnością z zakresu instancyjnej weryfikacji orzeczeń sądowych. Jest to działanie, które przebiega obok procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez dany sąd, a jego celem jest rozstrzygnięcie przedstawianego przez sąd rozpoznający daną sprawę zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości” (uzasadnienie wniosku, s. 14). Zdaniem Wnioskodawców, „[z]agadnieniem budzącym wątpliwości konstytucyjne jest to, że poprzez związanie sądu uchwałą SN (art. 441 § 3 KPK) oraz możliwość przejęcia sprawy do rozpoznania przez SN (art. 441 § 5 KPK), co stanowi odstępstwo od zasady właściwości sądu, dochodzi do ingerencji w niezawisłość sędziowską oraz do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu. Analizę zgodności z art. 178 ust. 1 Konstytucji należy odnieść do tego, że sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom, a zatem przy orzekaniu nie mogą być związani innego rodzaju dyrektywami, niezależnie od tego, czy pochodzą one spoza organów

sądowych czy też nie” (ibidem). Wnioskodawcy dowodzą, że „[j]eżeli z art. 178 ust. 1 Konstytucji wynika, że w orzekaniu sędziowie podlegają jedynie ustawom i Konstytucji RP, oznacza to, że wprowadzenie w ustawie dodatkowych aktów, które będą wiązać sędziego w orzekaniu jest naruszeniem art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. To powoduje, że dana regulacja jest niekonstytucyjna. Narusza ona również konstytucyjne standardy prawa do sądu, gdyż ingeruje w rozpoznawanie sprawy przez niezależny, bezstronny, niezawisły i właściwy sąd” (uzasadnienie wniosku, s. 15). Z kolei, odnośnie do art. 441 § 5 k.p.k. Grupa Posłów argumentuje, że przepis ten stanowi „odstępstwo od zasady właściwości sądu. Ma to miejsce poza instancyjną kontrolą sądową, a więc poza gwarancjami wynikającymi z art. 78 Konstytucji RP (>>Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa<<) i art. 176 Konstytucji RP (>>Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne<<). Takie rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjnych standardów prawa do sądu. Powoduje bowiem, że dochodzi do odstąpienia od rozpoznania sprawy przez właściwy sąd” (ibidem).

Podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne zostało - co należy przypomnieć - wskazane w art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN.

W ocenie M. Zbrojewskiej, „[z] uwagi na treść art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN należy przyjąć, iż działalność uchwałodawcza Sądu Najwyższego stanowi sprawowanie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, mimo iż nie orzeka się tu o stanie faktycznym, lecz o wątpliwościach lub rozbieżnościach co do wykładni prawa. Działalność uchwałodawcza Sądu Najwyższego nie została ujęta w ustawie o SN jako sprawowanie nadzoru, z uwagi na treść art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, który zakłada sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych, podczas gdy podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne obejmuje także orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wobec powyższego, aby uniknąć konstrukcji, że Sąd Najwyższy

sprawuje nadzór nad swoją własną działalnością, ustawodawca przyjął założenie, iż w tym wypadku Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości. [...]

Podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne sprzyja profilaktyce prawnej w tym sensie, że pozwala na uniknięcie potencjalnych naruszeń obowiązującego porządku prawnego. Ponadto, w rachubę wchodzi realizacja także funkcji korygującej, a więc usunięcia błędnych rozstrzygnięć, jak i funkcja >>perswazyjna<<, która polega na autorytatywnym przekształceniu różnych wariantów decyzyjnych w ostateczne rozstrzygnięcie sądowe. Działa tu mechanizm polegający na utożsamieniu autorytetu Sądu Najwyższego z autorytetem i poprawnością uchwały” (M. Zbrojewska, *Pojęcie działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego oraz pytań prawnych (zagadnień prawnych)*, [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, op. cit.).

Odnosząc się z kolei do pojęcia jednolitości orzecznictwa sądowego i jej *ratio legis*, M. Zbrojewska podniosła, że „[j]ednolitość porządku prawnego każdego demokratycznego państwa prawnego gwarantowana jest m.in. przez jednolitość orzecznictwa sądowego. Uniwersalny słownik języka polskiego definiuje >>jednolitość<< m.in. jako >>tworzący zwartą, zharmonizowaną całość; jednorodność<<. Nieco inaczej kwestię tę ujmują prawnicy. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pojęcie jednolitości, najogólniej rzecz ujmując, jest rozumiane jako cecha stosowania prawa. Innymi słowy chodzi o to, aby w analogicznym układzie faktów (stanie faktycznym) w stosunku do wszystkich stosować to samo prawo, tak samo je interpretować i wyciągać takie same konsekwencje procesowe. [...]

Poszukując definicji pojęcia >>jednolitość orzecznictwa sądowego<<, najbardziej trafne wydaje się być omówienie cech i właściwości tego pojęcia, a tym samym stworzenie definicji o charakterze opisowym.

Jednolitość orzecnictwa sądowego jest wyłącznie postulatem, pewną wytyczną i dążeniem. Chodzi bowiem o to, aby wszystkie podmioty prawa, które znalazły się w analogicznej sytuacji, otrzymały to samo. W tym sensie jednolitość orzecnictwa sądowego ma za zadanie urzeczywistnianie pojęcia wymiaru sprawiedliwości, a dokładniej sprawiedliwości rozdzielczej, tj. >>każdemu według tego, co przyznaje mu prawo<<. Takie podejście oznacza, że dochodzi do zadośćuczynienia społecznemu poczuciu sprawiedliwości, bowiem tym sposobem następuje realizacja postulatu równości każdego obywatela (podmiotu) wobec prawa, jak i powstaje stan pewności sądowego stosowania prawa (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* - sprawiedliwość jest określoną i stałą wolą rozdzielania każdemu tego, co mu się należy). Z tego punktu widzenia jednolitość orzecnictwa sądowego jest zjawiskiem powszechnie akceptowanym, a wręcz pożądanym. Można rzec, iż jednolitość urzeczywistnia gwarancyjność prawa. Jednolitość jest wartością instrumentalną, służącą do osiągnięcia sprawiedliwości w orzecznictwie.

Kolejnym walorem jednolitości stosowania prawa jest to, że stanowi ona jeden z warunków należytego funkcjonowania prawa jako środka kontroli społecznej. Sądy - jako adresaci norm prawnych - powinny zarówno jednolicie rozumieć normy prawne, jak również jednolicie je stosować. Powinność ta może być statuowana przez normy prawa obowiązującego, jak i przez przyjętą ideologię sądowego stosowania prawa. W nauce teorii prawa wskazuje się, że ideologia taka może kłaść większy nacisk na trafność rozstrzygnięcia konkretnego przypadku bądź też na zachowanie jednolitości >>linii<< decyzji stosowania prawa. Dokonując wyboru, należy uznać, iż pierwsza z wymienionych ideologii jest słuszniejsza, bowiem łączy się ona z zasadą swobodnej decyzji sądowej, a nadto z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Warunkiem jeśli nie niezbędnym, to co najmniej istotnie sprzyjającym

uzyskaniu jednolitości orzecznictwa sądów jest uprzednie osiągnięcie jednolitości wykładni.

Jak wspomniano, jednolitość jest jedynie pewnym dążeniem, natomiast nie może być pojmowana dosłownie jako automatyzm. Taką możliwość wyklucza chociażby różnobarwność stanów faktycznych w ramach tej samej normy prawnej czy też dyrektywy sądowego wymiaru kary, dające sądowi swobodę (choć nie dowolność) w doborze i wymiarze sankcji. Jednolitość orzecznictwa sądowego nie może być osiągnięta za wszelką cenę i nie ma ona charakteru absolutnego, chociażby z uwagi na instytucję *votum separatum*. Również nie powinno być znaku równości między pojęciem jednolitości orzecznictwa sądowego a absolutną niezmiennością tego orzecznictwa. Stawianie takiego znaku jest wykluczone z uwagi na możliwość np. wystąpienia błędu orzeczniczego, zmian w prawie, ciągłego rozwoju stosunków społecznych, ekonomicznych czy też stałego i szybkiego rozwoju nauk technicznych, informatycznych, medycznych itp. Podobnego znaku równości nie powinno być między jednolitością a prawidłowością, tzn. z jednej strony ów znak powinien występować, z uwagi na społeczne poczucie bezpieczeństwa sądowego stosowania prawa, z drugiej zaś strony występować nie powinien z uwagi na indywidualny charakter każdej sprawy i społeczne oczekiwanie rozpoznania jej w sposób jednostkowy. Na jednolitość orzecznictwa niebagatelny wpływ ma także stopień precyzji przepisów prawnych oraz ich jednoznaczność.

Jak trafnie zauważył S. Waltoś, jednolitość stosowania prawa jest szczególnie istotna w sprawach karnych. Wynika to z faktu, że po pierwsze - kolizja wartości często przybiera, po przeniesieniu jej na grunt konkretnej sprawy sądowej, wymiary dramatyczne, po drugie - orzecznictwo w sprawach karnych jest znacznie bardziej homogeniczne niż w innych gałęziach prawa, po trzecie - prawo karne było i jest środkiem oddziaływania na społeczeństwo, wywoływaniem nawyków społecznych i reakcji organów władzy na zachowania

traktowane jako zachowania społeczne” (M. Zbrojewska, *Pojęcie jednolitości orzecznictwa sądowego i jej ratio legis*, [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, *op. cit.*).

W kolejnym fragmencie opracowania dotyczącego pojęcia jednolitości orzecznictwa sądowego i jej ratio legis M. Zbrojewska wskazała, że „[z]godnie z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o SN, Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych” oraz że „[j]ednolitość orzecznictwa sprzyja także urzeczywistnianiu zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak trafnie zauważył W. Sanetra, jednym z zasadniczych celów i wartości państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa w jego stosowaniu. Warunkiem takiego stanu rzeczy jest jednolite stosowanie prawa przez sąd, dlatego też zasadniczą rolę do odegrania w ujednocianiu orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych ma Sąd Najwyższy”, a następnie podniosła, że „[z] problematyką zapewnienia przez Sąd Najwyższy jednolitości orzecznictwa sądów pojawia się także zagadnienie wzajemnej relacji między tym postulatem a zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz zasadą samodzielnej jurysdykcji sądu. W doktrynie procesu karnego nie ma na ten temat jednoznacznego stanowiska. Jedną grupę poglądów to argumenty natury - sprawiedliwość jest najważniejsza. Wobec powyższego jej osiągnięcie wchodzi w rachubę, gdy w analogicznym układzie faktów w odniesieniu do wszystkich stosować będziemy to samo i tak samo interpretować prawo. Z tego powodu nie powinniśmy mieć oporów, gdy wiążemy sądy określoną linią orzecznictwa, gdyż w ten sposób nie ingerujemy w niezawisłość sędziów. Najistotniejsze aspekty niezawisłości wiążą się nie z zagadnieniem interpretacji prawa, ale z bezstronnością sędziów, rozumianą jako wolność od wszelkich zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych nacisków na sąd. Poza

tym norma gwarantująca niezawisłość nie jest adresowana do stron postępowania, lecz do sądu, a zatem jeśli nawet ograniczymy ją, wiążąc sąd poprzez narzucenie kierunku interpretacji prawa, to nie ingerujemy w ten sposób w prawa stron. W podobnym duchu wypowiada się W. Sanetra, twierdząc, że nadzór judykacyjny nie koliduje z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej, bo zasada ta jest odnoszona przez Konstytucję RP do wszystkich sędziów, a przy tym trudno odmówić stronom prawa odwołania się od orzeczenia wydanego przez sąd, jak również negować fakt, że zdarzają się w praktyce błędne rozstrzygnięcia sądowe i że istnieje konieczność funkcjonowania mechanizmu pozwalającego na ich skorygowanie. Zasada niezawisłości dotyczy sędziów wszystkich instancji i wobec tego nie można przyjąć, że kierując się zasadą nieingerencji w niezawisłość sędziego niższej instancji, sędzia wyższej instancji nie może wpływać na treść rozstrzygnięcia sądu niższej instancji, bo stanowiłoby to przekreślenie jego niezawisłości, której musi być wierny. Zasada niezawisłości sędziowskiej nie może być odrywana od mechanizmu nadzoru judykacyjnego, który jest oparty na założeniu, że oceny sędziego orzekającego w niższej instancji i sędziego orzekającego w instancji wyższej mogą się różnić. W razie konfliktu tych ocen pierwszeństwo muszą mieć oceny formułowane przez sędziego wyższej instancji, bo jego władza i niezawisłość nie może być krępowana ze względu na potrzebę respektowania zasady niezawisłości w stosunku do wszystkich sędziów.

P. Hofmański przyjmuje nieco inną koncepcję - niezawisłość sędziowska jest czymś innym niż samodzielność jurysdykcyjna sądu. Wobec powyższego wiążąca wykładnia nie narusza niezawisłości sędziowskiej, ograniczając jednak - co zdaniem autora jest usprawiedliwione - samodzielność jurysdykcyjną sądu.

Wydaje się, że znalezienie tzw. >>złotego środka<< odnośnie pogodzenia postulatu jednolitości orzecznictwa sądów z zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz zasadą samodzielnej jurysdykcji sądów karnych nie jest rzeczą łatwą czy wręcz teoretycznie niemożliwą do osiągnięcia. Należy przyjąć, że w procesie

karnym muszą koegzystować (obowiązywać) pewne rozwiązania, nawet jeśli pozostają we wzajemnej sprzeczności, z uwagi na fakt, że niosą one określone wartości (gwarancje), które w każdym przypadku są istotne. Strona procesu karnego ma prawo do osądzenia jej sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, ale i również w kategoriach gwarancji procesowych może oczekiwać przestrzegania nakazu jednolitego interpretowania prawa. Także każdy sąd ma prawo rozstrzygać samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne, jak i być wolnym od wszelkiego rodzaju nacisków i sugestii (art. 8 § 1 k.p.k. i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Jednocześnie sędziowie, działając na podstawie Konstytucji RP i ustaw, muszą respektować te przepisy prawne, które ich wiążą. Dla przykładu, w razie skorzystania przez sąd odwoławczy z uprawnienia określonego w art. 441 § 1 k.p.k. i przekazania wyłaniającego się w sprawie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, wydana przez Sąd Najwyższy uchwała jest w danej sprawie wiążąca (art. 441 § 3 k.p.k.). Podobnie jeśli chodzi o zapatrywania prawne sądu odwoławczego, które wiążą sąd ponownie rozpoznający sprawę po uchyleniu orzeczenia (art. 442 § 3 k.p.k.), a które są interpretacją określonych przepisów prawa materialnego lub procesowego; nie mogą one natomiast wkraczać w sferę oceny dowodów. (...)

Podejmując uchwały mające na celu zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowego, Sąd Najwyższy de facto realizuje również funkcję >>perswazyjną<<. Chodzi o to, że uchwały Sądu Najwyższego są niezaskarżalne (choć zmienialne - art. 62 ustawy o SN), a więc ich funkcja polegać będzie także na autorytatywnym przekształceniu różnych wariantów decyzyjnych w ostateczne rozstrzygnięcie sądowe. Będzie to oficjalne potwierdzenie sądowe wyboru określonego wariantu rozstrzygnięcia – co może powodować przeświadczenie o słuszności dokonanego wyboru. Działa tu mechanizm polegający na utożsamieniu autorytetu składu Sądu Najwyższego z autorytetem i poprawnością uchwały. W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż troska o spójność orzecznictwa i szacunek dla instrumentów mających tę

spójność zapewnić, będące podstawą umacniania autorytetu wymiaru sprawiedliwości, nakazuje składom zwykłym sądu orzekanie zgodnie z linią wyznaczoną przez składy powiększone i to także w wypadkach nie w pełni doskonałego oddziaływania orzeczeń składów powiększonych mocą imperio rationis. Tego wymaga powaga sądu. Prawidłowo podjęte i uzasadnione uchwały Sądu Najwyższego pełnią funkcję profilaktyczną, pozwalając na uniknięcie w przyszłości naruszeń prawa. Działalność ta ma także walor prewencyjny z uwagi na fakt, iż ma służyć zapobieganiu podejmowania w przyszłości decyzji wadliwych. Z kolei z punktu widzenia proceduralnego jest ona środkiem mającym na celu zarówno dobro wymiaru sprawiedliwości, jak i zabezpieczenie interesów stron postępowania karnego. Jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, instytucja rozstrzygania zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, podejmowana z inicjatywy Sądu Najwyższego, poprzez swój ścisły związek z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie powoduje, iż celem tej procedury jest ochrona interesu indywidualnego stron występujących w postępowaniu, w trakcie którego wyłoniła się wątpliwość prawna objęta pytaniem” (ibidem).

W końcowym fragmencie opracowania dotyczącego pojęcia jednolitości orzecznictwa sądowego i jej *ratio legis* M. Zbrojewska, analizując treść art. 175 i art. 183 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 pkt 1 ustawy o SN, stwierdziła, że „należy przychylić się do trafnego poglądu W. Sanetry, iż w unormowaniach konstytucyjnych oraz w ustawie o SN wiele jest niejasności i przypadkowości w używaniu takich określeń, jak >>sprawowanie wymiaru sprawiedliwości<<, >>nadzór w zakresie orzecznictwa<<, >>podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne<<, zwłaszcza jeśli chodzi o wzajemne relacje między tymi kategoriami. Faktycznie, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne powinno być ujęte jako forma sprawowania nadzoru (art. 1 pkt 1 ustawy o SN). Taka regulacja prawna byłaby bardziej przystająca do rozwiązań konstytucyjnych. Tym niemniej spostrzeżenie

to można ująć jedynie jako postulat de lege ferenda. Chcąc jednak dokonać wykładni ustawy o SN we względnej spójności z rozwiązaniami konstytucyjnymi, należy uznać, iż podejmowanie przez Sąd Najwyższy uchwał - w świetle treści art. 59-61 ustawy o SN - jest konsekwencją poważnych wątpliwości co do wykładni prawa lub rozbieżności w wykładni prawa. Taka reakcja Sądu Najwyższego może odnosić się zarówno do jego orzecznictwa, jak i sądów niższego rzędu, co bezpośrednio wynika z treści art. 60 § 1 ustawy o SN. Zapewnienie przez Sąd Najwyższy jednolitości także swojego własnego orzecznictwa wpływa w sposób oczywisty na zapewnienie jednolitości w orzekaniu przez sądy niższego rzędu. Zatem trzeba przyjąć pogląd, w myśl którego Sąd Najwyższy, rozpoznając wyłącznie kasacje oraz inne środki odwoławcze, zapewnia w ramach nadzoru zgodność z prawem oraz jednolitość orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o SN). Jeśli zaś Sąd Najwyższy podejmuje uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN), wówczas sprawuje przede wszystkim szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości, bowiem dąży do ujednoczenia orzecznictwa przez rozstrzygnięcie wątpliwości lub rozbieżności co do wykładni prawa. Mało tego, uchwały podejmowane przez Sąd Najwyższy dotyczące zagadnień prawnych odnoszą się nie tylko do orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych, ale i Sądu Najwyższego. W ramach art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN ów sąd podejmuje także uchwały odnoszące się do zagadnień prawnych przekazanych w ramach tzw. konkretnych pytań prawnych (art. 441 k.p.k.). Przyjęcie takiego poglądu wiąże się z tym, że rozstrzyganie w trybie art. 441 k.p.k. (podobnie jeśli chodzi o art. 390 k.p.c.) nie jest rozpoznawaniem kasacji ani środka odwoławczego (art. 1 pkt. 1 lit. a ustawy o SN), lecz sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości” (*ibidem*).

W powołanym wyżej opracowaniu M. Zbrojewska wielokrotnie powoływała się na poglądy W. Sanetry. Warto zatem wprost sięgnąć do poglądów tego Autora.

W. Sanetra, odnosząc się do problematyki niezależności i niezawisłości sądów (sędziów) w kontekście nadzoru judykacyjnego, stwierdził, że „[w]ładza sądownicza jest elementem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej opartego na podziale i równowadze władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), sąd jest niezależny i niezawisły (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Na tle tych sformułowań konstytucyjnych można mówić o odrębnych kategoriach pojęciowych, a mianowicie o władzy sądowniczej w znaczeniu czynnościowym i w znaczeniu podmiotowym, o poszczególnych sądach i o sędziach, przy czym wszystkie te kategorie są ze sobą ściśle sprzężone. Odrębność i niezależność władzy sądowniczej (sądów) ma aspekt zewnętrzny (zwłaszcza ze względu na relacje z innymi władzami) i wewnętrzny (zwłaszcza ze względu na relacje między poszczególnymi sądami). Odrębność i niezależność tej władzy nie ma, oczywiście, charakteru absolutnego. Uzależnienie od władzy ustawodawczej wyraża się zwłaszcza w tym, że sędziowie podlegają ustawom, natomiast uzależnienie od władzy wykonawczej między innymi polega na powierzeniu Ministrowi Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. (...)

Niezależność sądów wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej jest względna, ale nie można zapominać, że stanowi ona zasadę konstytucyjną (art. 173 Konstytucji RP). Osobnym zagadnieniem jest przy tym niezależność wewnętrzną sądów w ramach sądownictwa powszechnego. Sądy powszechne są niezależne od Sądu Najwyższego, natomiast w ramach struktury tych sądów istnieje kategoria sądów przełożonych, co świadczy o tym, że poszczególne sądy nie są względem siebie niezależne.

Podobnie jak niezależność sądów, także niezawisłość sędziowska nie ma charakteru bezwzględnego. Sędziowie uzależnieni są w swoim orzekaniu od władzy ustawodawczej, bo podlegają ustawom (oraz - w pierwszej kolejności -

Konstytucji RP). Są niezależni od władzy wykonawczej, ale muszą stosować stanowione przez nią akty normatywne, jeżeli zostały one wydane zgodnie z przysługującą jej kompetencją normodawczą. Niezawisłość sędziowska oznacza natomiast pełną niezależność od czynników usytuowanych poza władzą ustawodawczą i wykonawczą, zwłaszcza zaś od partii i ugrupowań politycznych oraz od tzw. czwartej władzy (środków masowego przekazu).

Sędziowie są niezawisli w swoim orzecznictwie, ale jednocześnie to ich orzecznictwo podlega kontroli instancyjnej (nadzorowi judykacyjnemu), co bez wątplenia stanowi ograniczenie tej niezawisłości. Ogólnie można stwierdzić, że wszelka kontrola bądź nadzór oznacza uzależnienie lub ograniczenie niezawisłości; w przypadku sądów i sędziów jest to wszakże uzależnienie i ograniczenie wyrażające się w nadzorze, który ma charakter szczególny i który nie może być porównywany z kontrolą i nadzorem znanym prawu publicznemu (administracyjnemu). Jest on związany z istotą prawa do odwołania się od orzeczenia sądowego. Prawo do sądu obejmuje możliwość odwołania się od wydanego werdyktu, co współcześnie uważane jest za podstawowy instrument eliminowania wadliwych rozstrzygnięć sądowych. W naszej Konstytucji wynika ono z jej art. 78, który przewiduje, że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, oraz z jej art. 176, w myśl którego postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Przypadki oraz zakres sprawowania nadzoru judykacyjnego przez sądy drugiej instancji, a także przez Sąd Najwyższy określone są ściśle w przepisach procedury cywilnej i karnej oraz w przepisach dotyczących ustroju tych sądów, przy czym w nadzorze tym chodzi tylko o sprawdzenie, czy zaskarżone orzeczenie jest czy nie jest zgodne z prawem (materialnym lub procesowym). Pamiętać przy tym należy, że ocena prawna (wykładnia prawa) oraz wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu wyższej instancji oraz wykładnia prawa stanowiąca odpowiedź Sądu Najwyższego na skierowane do niego pytanie sądu drugiej instancji są wiążące przy rozstrzyganiu danej sprawy.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy sędzia musi się im podporządkować, co oznacza, że w istocie podlega on nie tylko Konstytucji i ustawom, ale także wiążącym go ocenom (wykładni prawa) i wskazówkom pochodzącym od sądu wyższej instancji (sądu drugiej instancji i Sądu Najwyższego). Ponadto rozstrzygnięcia sądów drugiej instancji i Sądu Najwyższego mają znaczenie nie tylko dla ostatecznego załatwienia danej sprawy, ale także kształtują myślenie sędziów w innych sprawach, co jest o tyle uzasadnione, o ile prowadzi to do ujednolicenia orzecznictwa sądowego. Jednolitość tego orzecznictwa stanowi bowiem jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych i ściśle się łączy z powierzeniem przez Konstytucję Sądowi Najwyższemu nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Uwzględniając to, co zostało powiedziane, można by zadać pytanie, czy wobec tego nadzór judykacyjny nie koliduje z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej. Odpowiedź na nie jest przecząca, bo zasada ta jest przez Konstytucję RP odnoszona do wszystkich sędziów, a przy tym trudno stronom odmówić prawa odwołania się od orzeczenia wydanego przez sąd, jak również negować fakt, że zdarzają się w praktyce błędne rozstrzygnięcia sądowe i że istnieje konieczność funkcjonowania mechanizmu pozwalającego na ich skorygowanie. Zasada niezawisłości dotyczy sędziów wszystkich instancji (szczebli) i wobec tego nie można przyjąć, że kierując się zasadą nieingerencji w niezawisłość sędziego niższej instancji, sędzia wyższej instancji nie może wpływać na treść rozstrzygnięcia sądu niższej instancji, bo stanowiłoby to przekreślenie jego niezawisłości, której musi być wierny. Zasada niezawisłości sędziowskiej nie może więc być odrywana od mechanizmu nadzoru judykacyjnego, który jest oparty na założeniu, że oceny sędziego (sędziów) orzekającego w niższej instancji i sędziego (sędziów) orzekającego w instancji nadrzędnej mogą się różnić. Jest zrozumiałe, że w razie konfliktu tych ocen pierwszeństwo muszą mieć oceny formułowane przez sędziego wyższej instancji (wyższego szczebla), bo z oczywistych względów jego władza i jego

niezawisłość nie może być krępowana ze względu na potrzebę respektowania zasady niezawisłości w odniesieniu do wszystkich sędziów. Inaczej mówiąc, chodzi o zapewnienie niezawisłości sędziów w ramach stworzonego ustroju sądownictwa i przyjętych reguł postępowania sądowego, tworzących mechanizm nadzoru judykacyjnego, w którym niezawisłość sędziego nie może być pojmowana w sposób zabsolutyzowany i nie liczący się z tym, że w rozstrzyganej sprawie może brać udział wielu sędziów, i to sędziów różnych instancji.

Istotą władzy sądowniczej (w znaczeniu czynnościowym) jest działalność orzecznicza, polegająca zwłaszcza na stosowaniu prawa, a w jego ramach przede wszystkim na wymierzaniu sprawiedliwości, które sprowadza się do korzystania z sądowej władzy interpretacyjnej, władzy procesowej, subsumcyjnej i decyzyjnej. Korzystając z tej władzy, sędzia powinien się kierować zasadą niezawisłości, która daje mu określoną swobodę, ale oznacza także odpowiedzialność i podległość prawu (Konstytucji RP i ustawom) oraz ograniczeniom wynikającym z mechanizmów nadzoru judykacyjnego” (W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, Przegląd Sądowy, numer 6 z 2008 r., s. 24-27).

Odnosząc się z kolei do swobody decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego, W. Sanetra stwierdził, że „[m]ając na względzie nadzór judykacyjny, w tym nadzór Sądu Najwyższego nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych w zakresie orzekania, trzeba stwierdzić, że w określonym zakresie sędziowie niższych instancji podlegają ustaleniom czynionym przez sądy wyższej instancji. W sprawach cywilnych chodzi tu przede wszystkim o związanie wynikające z art. 386 § 6 k.p.c. (ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji są wiążące w dalszym postępowaniu), z art. 398²⁰ k.p.c. (sąd, któremu sprawa zostaje przekazana w następstwie skargi kasacyjnej, związany jest wykładnią dokonaną w sprawie przez Sąd Najwyższy) oraz z 390 k.p.c.

(uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne - w razie zwrócenia się do tego Sądu przez sąd rozpoznający apelację ze stosownym pytaniem - wiąże w danej sprawie). Nie oznacza to przekreślenia zasady niezawisłości sędziowskiej, gdyż, po pierwsze, zasadę tę należy odnosić głównie do kwestii uniezależnienia sędziów od wpływów postronnych, w tym zwłaszcza czynnika politycznego (partii politycznych oraz władzy wykonawczej, a także tzw. czwartej władzy), nie zaś od wpływu na decyzje sędziowskie innych sędziów bądź sądów, bo przymiot niezawisłości przysługuje także sędziom rozpoznającym sprawy w trybie odwoławczym. Przyjmując inne założenie, można by dojść do przekonania - które trudno zaakceptować - że naruszeniem zasady niezawisłości sędziego jest nałożenie na niego obowiązku podpisania wyroku, który zapadł przy jego sprzeciwie (w przypadku gdy został przegłosowany przez innych członków składu orzekającego). Po drugie, zmiana lub uchylenie decyzji sędziowskiej w instancji odwoławczej należy do istoty nadzoru judykacyjnego, a ten jest niezbędny ze względów zarówno prakseologicznych, jak i aksjologicznych, a ponadto znajduje wyraz w konstytucyjnej zasadzie, iż postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP). Po trzecie, osobną wartością konstytucyjną, jakkolwiek niewyrażoną w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP w sposób bezpośredni, jest jednolitość orzecznictwa sądowego, co oznacza - by tak rzec - do pewnego stopnia zgodę ustrojodawcy na ustanowienie instrumentów prawnych służących tej jednolitości, nawet za cenę częściowego osłabienia zasady niezawisłości sędziowskiej, bądź też użycia środków, które budziły (tak było w przypadku tzw. wytycznych wymiaru sprawiedliwości formułowanych w przeszłości przez Sąd Najwyższy) bądź mogą budzić wątpliwości z tego punktu widzenia” oraz że „[u]trzymywanie się w obrocie prawnym rozbieżnych wyroków nie jest niczym nadzwyczajnym i wynika z różnych przyczyn, takich np., jak rezygnacja przez stronę z dalszego dochodzenia swoich praw, nieudolność pełnomocników procesowych bądź brak jednolitego rozumienia

normy prawnej przez różnych sędziów (składy orzekające) w różnych sprawach. Szczególnie niepożądane są rozbieżne orzeczenia sądowe stanowiące następstwo różnego rozumienia prawa przez sędziów. Jak wspomniałem, zasadniczą rolę do odegrania w tym zakresie ma nadzór Sądu Najwyższego nad orzecznictwem sądów powszechnych i sądów wojskowych w zakresie orzekania. Nadzór ten powinien wszakże mieścić się w formule demokratycznego państwa prawnego i uwzględniać jego cele. Jednym zaś z zasadniczych celów i wartości tego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zwłaszcza w jego stosowaniu. Warunkiem takiego stanu rzeczy jest jednolitość stosowania prawa przez sądy. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym - także te, które dotyczą wykładni prawa - są zjawiskiem nieuchronnym, jednakże nie mogą przekraczać pewnego poziomu, bo wówczas zagrożona zostaje pewność prawa, a także równość podmiotów prawa i ich bezpieczeństwo prawne, co ocenione może zostać jako stan kolidujący z klauzulą demokratycznego państwa prawnego. Dlatego utrwalone orzecznictwo sądowe - zwłaszcza Sądu Najwyższego - stanowi wartość samą w sobie, z której nie należy pochoinnie rezygnować, i w związku z tym przy wykładaniu prawa powinno ono stanowić dodatkową wskazówkę dla sądu, której normatywnego uzasadnienia można i należy poszukiwać w klauzuli demokratycznego państwa prawnego” (W. Sanetra, *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, Przegląd Sądowy, numer 11-12 z 2008 r., s. 18).

Biorąc pod uwagę przytoczone poglądy doktryny oraz przywołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do wzorców kontroli z art. 178 ust 1, art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy podnieść następujące kwestie.

Niezawisłość sędziowska nie jest wartością absolutną w obu wymiarach - zewnętrznym i wewnętrznym.

O ile w wymiarze zewnętrznym (działania innych władz i ich organów, które, w razie związania nimi sądów, ingerowałyby w niezależność sądów) zasada niezawisłości sędziowskiej musi być rozumiana rygorystycznie, o tyle w wymiarze wewnętrznym (relacje wewnątrz władzy sądowniczej, pomiędzy poszczególnymi jej ogniwami) zasada ta musi być oceniana inaczej.

Wszak zasada niezawisłości sędziowskiej odnoszona jest do wszystkich sędziów, co oznacza, że władza oraz niezawisłość sędziów jednego sądu (w konkretnym przypadku - sędziów Sądu Najwyższego) nie może być krępowana ze względu na potrzebę respektowania zasady niezawisłości w odniesieniu do sędziów innego sądu (w konkretnym przypadku - sędziów sądu odwoławczego).

Przy niezawisłości sędziowskiej w wymiarze wewnętrznym chodzi więc o zapewnienie, aby niezawisłość sędziowska mieściła się w ramach stworzonego ustroju sądownictwa i przyjętych reguł postępowania sądowego.

Elementem ustroju sądownictwa jest Sąd Najwyższy, a jedną z reguł postępowania sądowego - prawo sądu odwoławczego do przekazania Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy.

Z drugiej strony brak związania sądu odwoławczego, dokonana przez Sąd Najwyższy w trybie pytania prawnego „zasadniczą wykładnią ustawy”, stanowiłby zagrożenie dla funkcjonowania w praktyce prawa do sądu. Zapatrywania sądu odwoławczego co do treści prawa odmienne od wykładni przedstawionej przez Sąd Najwyższy w trybie art. 441 § 1 i 2 k.p.k. negatywnie oddziaływałyby na prawomocne rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie.

Taki stan rzeczy rodziłby też obawę o jednolitość orzecnictwa, co ma istotne znaczenie dla realizacji prawa do sądu w jego aspekcie sprawiedliwości proceduralnej. Zapewnienie uczestnikom postępowania przewidywalności ich sytuacji przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są poddani, to jednak doprowadzenie do tego, aby sprawy były

rozstrzygane we wszystkich sądach na podstawie prawa o takiej samej treści, a tym samym - aby uczestnicy postępowania byli traktowani równo.

Wreszcie nie można zapominać, że to sąd odwoławczy, inicjując tryb określony w art. 441 § 1 i 2 k.p.k., sam, z własnej woli, godzi się na ograniczenie własnej niezawisłości z obawy, że błędnie oceni przepis (przepisy) ustawy i w konsekwencji wyda wadliwy wyrok.

Wszystko to powoduje, że instytucja pytania prawnego z art. 441 § 1 i 2 k.p.k. nie ogranicza niezawisłości sędziowskiej.

Instytucja z art. 441 § 1 i 2 k.p.k. nie ogranicza też prawa do sądu. Wprost przeciwnie - poprzez usprawnienie postępowania i doprowadzenie do rozstrzygnięcia na podstawie zasadniczej, potwierdzonej autorytetem Sądu Najwyższego, wykładni przepisu prawa poszerza gwarancje prawa do sądu.

Reasumując, art. 441 § 3 w związku z art. 441 § 1 i 2 k.p.k. należy uznać za zgodny z art. 178 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji, przy czym, nie stanowiąc ograniczenia prawa do sądu, zaskarżona regulacja zarazem nie jest niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 441 § 5 w związku z art. 441 § 1 i 2 k.p.k. wcześniej podnoszone argumenty, dotyczące konstytucyjności zaskarżonego art. 441 § 3 w związku z art. 441 § 1 i 2 k.p.k., pozostają aktualne, tym bardziej że w obu tych przypadkach Wnioskodawcy wskazali identyczne wzorce konstytucyjnej kontroli.

Dodać jedynie można, iż przewidziane w art. 441 § 5 k.p.k. przejęcie sprawy do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, a więc przez sąd o najwyższym i niekwestionowanym autorytecie w systemie wymiaru sprawiedliwości, wzmacnia, a nie ogranicza konstytucyjną gwarancję prawa do sądu.

Uwzględniając powyższe, art. 441 § 5 w związku z art. 441 § 1 i 2 k.p.k. należy ocenić jako zgodny z art. 178 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zarazem ten kwestionowany przepis, nie stanowiąc ograniczenia prawa do sądu, nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ostatni z przedstawionych w *petitum* wniosku zarzutów niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy art. 187 § 2 i 3 w związku z art. 187 § 1 p.p.s.a.

Przewidziane w art. 187 § 3 p.p.s.a. przejęcie sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów NSA jest szczególną formą załatwienia wniosku składu orzekającego NSA o wyjaśnienie w drodze uchwały zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

Przejęcie sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów będzie uzasadnione wówczas, gdy charakter występujących w sprawie wątpliwości prawnych oraz ich ścisły związek z okolicznościami sprawy będzie wymagał ich rozważenia na tle wymienionych okoliczności (zob. A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, (w:) Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane. Materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 20–22 października 2003*, Warszawa 2003 r., str. 124 oraz wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., sygn. II GSK 494/07, *op. cit.*).

Przejąć sprawę do rozpoznania w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a. może tylko skład siedmiu sędziów NSA, któremu bezpośrednio zagadnienie prawne zostało przekazane przez skład orzekający NSA. Wykładnia gramatyczna art. 187 § 3 p.p.s.a. wyklucza możliwość przejęcia sprawy do rozpoznania przez Izbę lub pełny skład NSA. W przypadku przejęcia sprawy do rozpoznania skład siedmiu sędziów rozpoznaje, zamiast składu orzekającego NSA, skargę kasacyjną i kończy sprawę odpowiednio wyrokiem lub postanowieniem, orzekając o zasadności wniesionego środka odwoławczego (zob. B. Dauter, (w:) B. Dauter,

A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, 2016 r., Wolters Kluwer, komentarz do art. 187 p.p.s.a.).

Odnosząc się do wskazanego powyżej zarzutu z ostatniego punktu *petitum* wniosku, zauważyć należy, że z argumentacji zawartej w uzasadnieniu tegoż wniosku wynika, iż niekonstytucyjność przepisu art. 187 § 2 i 3 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a. upatrywana jest przede wszystkim w tym, że regulacja ta rzekomo narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Rozwiązanie, w którym sądy administracyjne są związane w danej sprawie uchwałami rozstrzygającymi konkretne zagadnienia prawne, naruszać ma art. 178 ust. 1 Konstytucji, „gdyż nakazuje sędziom, obok ustaw i Konstytucji RP stosowanie rozstrzygnięć, które nie mają mocy powszechnie obowiązującej i które nie mieszczą się w systemie źródeł prawa” (uzasadnienie wniosku, str. 20). Taka ingerencja w niezawisłość sędziowską prowadzić ma do naruszenia gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Zasadniczym wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji jest zatem przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji, proklamujący zasadę niezawisłości sędziowskiej, w powiązaniu z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ocena zasadności przedmiotowego zarzutu wymaga rozstrzygnięcia konstytucyjnego problemu rozumienia zasady niezawisłości sędziowskiej statuowanej w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Sprowadza się on do pytania, czy, wyrażona w tym postanowieniu, zasada podległości sędziego Konstytucji oraz ustawie wyklucza podległość sędziego (sądu), który rozpoznaje sprawę po wydaniu przez NSA uchwały w trybie art. 187 p.p.s.a., rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego zawartemu w tej uchwale.

W tym kontekście zauważyć należy, że tzw. uchwała konkretna składu siedmiu sędziów NSA, wydana w trybie art. 187 § 2 p.p.s.a., jest wiążąca w danej sprawie, co oznacza, że skład NSA inicjujący postępowanie

uchwałodawcze nie jest uprawniony do przyjęcia w wydanym następnie wyroku stanowiska odmiennego od wyrażonego w przedmiotowej uchwale podjętej w związku z tą sprawą sądownoadministracyjną (zob. B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *op. cit.*, komentarz do art. 187 p.p.s.a.).

Wskazana tzw. uchwała konkretna NSA ma ponadto tzw. ogólną moc wiążącą, wynikającą z art. 269 § 1 p.p.s.a., który stanowi:

„Art. 269. § 1. Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio.”.

Przepis art. 269 § 1 p.p.s.a. nie pozwala zatem żadnemu składowi sądu administracyjnego rozstrzygnąć innej sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale powiększonego składu NSA.

Równocześnie jednak związanie tzw. uchwałą konkretną, wydaną w trybie art. 187 p.p.s.a., nie ma charakteru bezwzględного.

Jak wynika bowiem z cytowanego art. 269 § 1 p.p.s.a., skład, który nie podziela stanowiska wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów NSA, może ponownie przedstawić dane zagadnienie odpowiedniemu składowi powiększonemu (zob. B. Dauter, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *op. cit.*, oraz wyroki NSA z dnia: 29 lutego 2008 r., sygn. I OSK 254/07, LEX nr 453451; 4 grudnia 2008 r., sygn. II FSK 1284/07, LEX nr 529204; 26 stycznia 2017 r., sygn. II GSK 5222/16, LEX nr 2260765 i postanowienia NSA z dnia: 18 grudnia 2006 r., sygn. II FZ 746/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz 10 stycznia 2013 r., sygn. II FSK 824/10, LEX nr 1274250). Zgodnie z § 2 tegoż artykułu, „w przypadkach, o których mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu

Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Przepisu art. 267 nie stosuje się.”.

Jeżeli jednak skład sędziowski przyjmie w rozstrzygnięciu odmienną ocenę prawną od zawartej w tzw. uchwale konkretnej, brak jest możliwości wznowienia postępowania z tej przyczyny. Jedyne wówczas, gdy tego typu orzeczenie zostanie wydane przez WSA, można by uznać, że przez naruszenie art. 269 § 1 p.p.s.a. naruszono przepisy postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to stanowi uzasadnioną podstawę skargi kasacyjnej do NSA (zob. M. B. Wilbrandt-Gotowicz, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego – między siłą autorytetu a mocą ogólnie wiążącą (na przykładzie orzecznictwa dotyczącego wyłączenia członka samorządowego kolegium odwoławczego od udziału w rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)*, Przegląd Sądowy z 2010 r. nr 10, str. 5–15).

Wskazać ponadto należy, że celem instytucji tzw. uchwał konkretnych jest ustalenie prawidłowego rozumienia wskazanych przepisów, a zatem i normy prawnej, która ma zastosowanie w konkretnej sprawie. Nie narzuca to jednak sądowi, który wystąpił o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, treści wydanego następnie w danej sprawie wyroku.

W piśmiennictwie podnosi się, że, występując o podjęcie uchwały w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a., sąd inicjujący to postępowanie obowiązany jest, poza przedstawieniem istotnych wątpliwości prawnych nawiązujących bezpośrednio do stanu faktycznego sprawy wraz z podaniem przepisów prawa, które stanowią źródło wątpliwości, jednocześnie wykazać, dlaczego ich wyjaśnienie jest konieczne w tej sprawie. Wskazuje się, że z tego powodu ustawodawca w art. 187 § 2 p.p.s.a. przyjął, iż uchwała składu siedmiu sędziów NSA, wyjaśniająca wątpliwość prawną, wiąże w danej sprawie (zob. J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2011 r., komentarz do art. 187 p.p.s.a.).

Zagadnienie prawne stanowiące przedmiot pytania powinno być przy tym sformułowane ogólnie, w oderwaniu od okoliczności faktycznych danej sprawy w tym sensie, że nie może ani bezpośrednio, ani też pośrednio chodzić o sposób rozstrzygnięcia tej sprawy. Zagadnienie to nie może sprowadzać się do postawienia pytania, które wymagałoby dokonania przez skład rozpoznający to zagadnienie prawne subsumcji (zob. postanowienie siedmiu sędziów NSA z dnia 25 czerwca 2007 r., sygn. I FPS 1/07, ONSAiWSA z 2007 r. nr 5, poz. 115).

Cechą charakterystyczną instytucji przewidzianej w art. 187 p.p.s.a. jest to, że skład orzekający NSA, który zdecyduje się na przedstawienie składowi siedmiu sędziów tegoż sądu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, traci jednocześnie możliwość dokonania interpretacji prawa, uznając interpretację zawartą w uchwale, oraz musi liczyć się z przejęciem sprawy przez skład siedmiu sędziów NSA (art. 187 § 3 p.p.s.a.).

Równocześnie podkreślić trzeba, że jest to samodzielna decyzja składu rozpoznającego skargę kasacyjną. Podejmujący ją sędziowie działają zaś w granicach swojej niezawisłości, na podstawie przepisu ustawy.

W odniesieniu do przepisu art. 187 § 3 p.p.s.a. wskazać ponadto trzeba, że zastosowanie procedury w nim przewidzianej będzie wyłączone, gdy w sprawie wystąpią przesłanki określone w art. 267 tej ustawy, zgodnie z którym „Naczelny Sąd Administracyjny może - w formie postanowienia - odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości”.

Skład siedmiu sędziów NSA nie będzie mógł także przejąć sprawy do rozpoznania, jeżeli stwierdzi, że przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne spełnia warunki wynikające z art. 187 § 1 p.p.s.a. W takim bowiem wypadku obowiązkiem tego składu będzie podjęcie uchwały.

W piśmiennictwie wskazuje się, że okoliczność ta podważa tezę o uznaniowym charakterze procedury przewidzianej w art. 187 § 3 p.p.s.a..

Podnosi się przy tym, że dopuszczalne granice stosowania wymienionego przepisu wyznaczają pośrednio również unormowania określające przesłanki innych rozstrzygnięć podejmowanych przez NSA w ramach działalności uchwałodawczej, tj. uchwał i postanowień o odmowie podjęcia uchwały (zob. A. Kabat, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 października 2008 r., II GSK 494/07*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* z 2009 r. nr 5, str. 161–166).

W kontekście stawianego kwestionowanym przepisom zarzutu naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji w powiązaniu z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji podkreślić należy, że relacje w ramach systemu władzy sędziowskiej kształtowane są na świecie najczęściej w oparciu o jeden z dwóch przeciwstawnych modeli. Model skoncentrowany polega na tym, że w danym państwie konstytucja wskazuje jeden naczelny (najwyższy) organ sądowy, któremu podlegają wszystkie inne sądy. Nawet jeżeli nie jest to podległość pełna, to naczelny (najwyższy) organ sądowy rozstrzyga w sposób wiążący wszystkie istotne problemy prawne dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Przykładem takiego rozwiązania jest system niemiecki.

Odmienne rozwiązanie, tj. model zdekoncentrowany, polega na rozdzieleniu w danym państwie zakresów właściwości najwyższych organów władzy sędziowskiej i niepowierzeniu żadnemu z nich roli ostatecznego arbitra przy rozstrzyganiu konkretnych spraw. Przykładem realizowania takiego modelu jest system austriacki.

W pierwszym modelu nacisk został położony na osiągnięcie jednolitości i spójności orzecznictwa oraz dążenie do zagwarantowania jednolitej i pełnej ochrony konstytucyjnych praw. Model drugi prowadzi natomiast do tego, że podzielenie władzy sędziowskiej między kilka naczelných organów sądowych i ich wzajemne równoważenie się chronią przed nadmiernym sędziowskim aktywizmem. Oba wskazane wyżej modele zakładają jednak, że kontrola konstytucyjności aktów prawnych oraz nadzór judykacyjny mają na celu przede

wszystkim ochronę nadrzędności konstytucji i ujednoczenie orzecznictwa sądów. Przyjmuje się w nich, że ograniczeniem sędziowskiej niezawisłości jest zarówno nadzór judykacyjny sprawowany przez sądy najwyższych instancji, jak i nadzór instancyjny, sprawowany przez sąd wyższej instancji w toku rozpoznawania danej sprawy.

Rozwiązania przewidziane w polskiej Konstytucji wyraźnie nawiązują do modelu zdekoncentrowanego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87).

Jak już zostało podkreślone w niniejszym stanowisku, niezawisłość sędziego w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji ma bezwzględne znaczenie w stosunku do podmiotów *na zewnątrz* systemu wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13, *op. cit.*).

W wymiarze wewnętrznym (relacje wewnątrz władzy sądowniczej, pomiędzy poszczególnymi jej ogniwami) zasada ta musi być jednak oceniana inaczej. Zasada niezawisłości sędziowskiej nie ma bowiem bezwzględnego charakteru w odniesieniu do sytuacji obejmujących relację między sądami niższej instancji i wyższej instancji, które rozpoznają konkretną sprawę, oraz relacji tych w ramach nadzoru judykacyjnego. Nadzór judykacyjny ma przy tym znaczenie bardziej abstrakcyjne, ponieważ wykracza poza tok instancji, w którym rozpoznawana jest konkretna sprawa.

Zasada niezawisłości – co należy przypomnieć – dotyczy sędziów wszystkich instancji (szczebli) i wobec tego nie można przyjąć, że, kierując się zasadą nieingerencji w niezawisłość sędziego niższej instancji, sędzia wyższej instancji nie może wpływać na treść rozstrzygnięcia sądu niższej instancji, bo stanowiłoby to przekreślenie jego niezawisłości, której musi być wierny. Zasada niezawisłości sędziowskiej nie może więc być odrywana od mechanizmu nadzoru judykacyjnego, który jest oparty na założeniu, że oceny sędziego

(sędziów) orzekającego w niższej instancji i sędziego (sędziów) orzekającego w instancji nadrzędnej mogą się różnić.

Chodzi o zapewnienie niezawisłości sędziów w ramach stworzonego ustroju sądownictwa i przyjętych reguł postępowania sądowego, tworzących mechanizm nadzoru judykacyjnego, w którym niezawisłość sędziego nie może być pojmowana w sposób zabsolutyzowany i nie liczący się z tym, że w rozstrzyganej sprawie może brać udział wielu sędziów, i to sędziów różnych instancji. W określonym zakresie dopuszczalne konstytucyjnie jest zatem, aby sędziowie niższych instancji podlegali ustaleniom czynionym przez sądy wyższej instancji.

Jak już odnotowano, istotą władzy sądowniczej (w znaczeniu czynnościowym) jest działalność orzecznicza, polegająca zwłaszcza na stosowaniu prawa, a w jego ramach przede wszystkim na wymierzaniu sprawiedliwości, które sprowadza się do korzystania z sądowej władzy interpretacyjnej, władzy procesowej, subsumcyjnej i decyzyjnej. Korzystając z tej władzy, sędzia powinien kierować się zasadą niezawisłości, która daje mu określoną swobodę, ale oznacza także odpowiedzialność i podległość prawu (Konstytucji RP i ustawom) oraz ograniczeniom wynikającym z mechanizmów nadzoru judykacyjnego (zob. W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, *op. cit.*, s. 24-27). Uwagi te odnoszą się także do NSA.

Nadzór judykacyjny nie koliduje więc z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej, gdyż zasada ta jest przez Konstytucję RP odnoszona do wszystkich sędziów, a przy tym – wobec obowiązywania art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP – trudno stronom odmówić prawa odwołania się od orzeczenia wydanego przez sąd, jak również negować fakt, że zdarzają się w praktyce błędne rozstrzygnięcia sądowe i że istnieje konieczność funkcjonowania mechanizmu pozwalającego na ich skorygowanie.

Tryb przewidziany w art. 187 p.p.s.a. nie oznacza zatem przekreślenia zasady niezawisłości sędziowskiej, gdyż – jak wcześniej wskazano - zasadę tę

należy odnosić głównie do kwestii uniezależnienia sędziów od wpływów postronnych, nie zaś od wpływu na decyzje sędziowskie innych sędziów bądź sądów, bo przymiot niezawisłości przysługuje także sędziom rozpoznającym sprawę w trybie przewidzianym w kwestionowanej regulacji.

Przy niezawisłości sędziowskiej w wymiarze wewnętrznym chodzi więc o zapewnienie, aby niezawisłość sędziowska mieściła się w ramach stworzonego ustroju sądownictwa i przyjętych reguł postępowania sądowego. Elementem ustroju sądownictwa administracyjnego jest NSA, a jedną z reguł postępowania sądownoadministracyjnego prawo NSA, działającego jako sąd odwoławczy, do przekazania składowi siedmiu sędziów tegoż sądu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących regulacji z art. 187 p.p.s.a. wskazane wydaje się odniesienie się do pozycji ustrojowej oraz zadań nałożonych przez ustrojodawcę i ustawodawcę na NSA.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji, „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.”.

Treścią tego przepisu jest wskazanie podstawowych elementów struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakresu właściwości sądów administracyjnych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 184, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005 r., str. 3).

Przepis art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji nakłada na sądy administracyjne zadanie sprawowania kontroli działalności administracji publicznej, przy czym zadanie to jest wykonywane w zakresie określonym w ustawie. Ustawy ustalające zakres kontroli mają charakter dopełniający treść art.

184 zdanie pierwsze Konstytucji w ten sposób, by zapewnić realizację prawa do sądu – poprzez kognicję sądu administracyjnego.

Określone w art. 184 Konstytucji zadania NSA stanowią przejaw realizacji wyrażonej w art. 10 ustawy zasadniczej zasady trójpodziału władzy, gdyż w tym modelu sąd ten może skutecznie powściągać i równoważyć działalność władzy wykonawczej.

W wyroku z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 97), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„kontrola określona w art. 184 konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Naczelny Sąd Administracyjny jest (...) wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną dla tego celu, nie zaś organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną. Inne są bowiem cele kontroli administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i te inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę”* (zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137).

Jakkolwiek konstytucyjne umocowanie NSA różni się istotnie od określonej w ustawie zasadniczej pozycji Sądu Najwyższego, ich hierarchiczna równorzędność nie może zostać zakwestionowana.

NSA jest nadrzędnym sądem w pionie sądownictwa administracyjnego. Powierzone tej wyodrębnionej części władzy sądowniczej sprawowanie

wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) obejmuje także kontrolę działalności administracji publicznej, w tym orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji) czy rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji).

NSA ma niewątpliwie szczególną pozycję w systemie sądownictwa administracyjnego. W świetle regulacji konstytucyjnych i ustawowych, w systemie tym NSA pełni dwojaką rolę: z jednej strony – rolę najwyższej instancji sądowej, której zadaniem jest m.in. rozstrzyganie najpoważniejszych zagadnień prawnych i dążenie do ujednoczenia wykładni prawa, z drugiej zaś – jest jednocześnie sądem drugiej instancji dla wojewódzkich sądów administracyjnych.

Zajmując najwyższą pozycję w pionie sądownictwa administracyjnego, NSA rozstrzyga sprawy co do zasady ostatecznie, a jego orzeczenia nie mogą być przedmiotem zwyczajnych środków zaskarżenia.

Wypada przy tym podkreślić, że aktualnie sądownictwo administracyjne jest w pełni autonomiczne i nie podlega żadnym zewnętrznym formom kontroli, ani w płaszczyźnie orzeczniczej, ani ustrojowo-organizacyjnej. Realizacja swoich kompetencji przez NSA warunkuje zaś bezpieczeństwo obrotu prawnego i pewność prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, *op. cit.*).

W kontekście niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę, że w literaturze podkreśla się, iż uchwałodawcza działalność NSA – prowadząca do autorytatywnego wyboru jednego z wariantów decyzyjnych – jest szczególnie doniosła, gdyż przyczynia się do zapewnienia pewności, stałości i równości stosowania prawa (poprzez uzyskanie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, przy pełnym poszanowaniu niezawisłości sędziowskiej). Uchwały – będące jednym z przejawów nadzoru NSA nad działalnością sądów

administracyjnych – mają ponadto na celu zapewnienie prawidłowości wykładni prawa oraz pozwalają uniknąć potencjalnych naruszeń obowiązującego porządku prawnego (zob. A. Skoczyła, (w:) R. Hauser [red.], Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego, tom 10, Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 693 i n.).

Jednolitość orzecznictwa, dając stan stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego, służy przy tym respektowaniu zasady równości wobec prawa. Równe traktowanie stron znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej oznacza, że wobec nich musi zapaść takie samo rozstrzygnięcie. Biorąc dodatkowo pod uwagę, że przeciwdziałanie rozbieżnościom w orzecznictwie ma szczególne znaczenie właśnie w sferze prawa publicznego, odwoływanie się przez sądy administracyjne do uchwał NSA – podejmowanie i moc wiążąca których znajduje oparcie w ustawie – nie tylko nie uchybia prawu, ale i ze wszech miar zasługuje na aprobatę (zob. wyroki NSA z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. II GSK 457/08, LEX nr 525898 i 5 października 2011 r., sygn. II FSK 657/10, LEX nr 984586).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44), „*działania na rzecz ujednoczenia wykładni prawa zmierzające do uzyskania jednolitości orzecznictwa sądów, zapisane w przepisach dotyczących wskazanych wyżej sądów, mieszczą się w zakresie ich nadzoru judykacyjnego. Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny są wyposażone w odpowiednie środki judykacyjne. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażane wielokrotnie stanowisko, że kontrola rozstrzygnięć sądowych i dążenie do ich ujednoczenia muszą być ściśle związane z przestrzeganiem zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Realizacja tych zadań następuje w wewnątrzsądowych postępowaniach instancyjnych, w ramach ściśle rozumianej władzy sądowniczej*”.

Wskazać też wypada, że jednym z zasadniczych celów i wartości demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zwłaszcza w jego stosowaniu. Warunkiem takiego stanu rzeczy jest jednolitość stosowania prawa przez sądy. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym – także te, które dotyczą wykładni prawa – są zjawiskiem nieuchronnym, jednakże nie mogą przekraczać pewnego poziomu, bo wówczas zagrożona zostaje pewność prawa, a także równość podmiotów prawa i ich bezpieczeństwo prawne, co ocenione może zostać jako stan kolidujący ze standardem demokratycznego państwa prawnego.

Instytucja rozstrzygania zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, podejmowana z inicjatywy NSA (jako sądu odwoławczego), poprzez swój ścisły związek z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie, powoduje, iż celem tej procedury jest też ochrona interesu indywidualnego stron występujących w postępowaniu, w trakcie którego wyłoniła się wątpliwość prawna objęta pytaniem.

W kontekście oceny konstytucyjności regulacji z art. 187 p.p.s.a. należy przyjąć, że NSA, podejmując uchwały w trybie tego przepisu, sprawuje przede wszystkim szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości w ujęciu art. 175 Konstytucji. W świetle regulacji konstytucyjnych i ustawowych dotyczących NSA można uznać, iż kwestionowana regulacja jest także niezbędna dla zapewnienia realizacji przez tenże Sąd jego ustawowych zadań w zakresie zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, poprzez podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne.

Zauważyć ponadto należy, że ewentualny brak w systemie prawa regulacji z art. 187 p.p.s.a. mógłby doprowadzić do osłabienia poziomu orzecznictwa NSA, co następnie mogłoby rzutować na efektywność ochrony praw podmiotowych obywateli w postępowaniu sądoadministracyjnym, która w wymiarze powszechnym realizowana jest przez sądy administracyjne. Instytucja

tw. uchwał konkretnych jest zatem niezbędna ze względu na potrzebę zapewnienia należytej ochrony praw i wolności, w tym również prawa do sądu.

Reasumując, w świetle przytoczonej argumentacji należy uznać, iż kwestionowana regulacja nie narusza zasady niezawisłości, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Nie prowadzi tym samym także do ograniczenia prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowana regulacja jest natomiast przydatna dla realizacji takich wartości, jak stabilność, jednolitość orzecznictwa w sprawach sądowoadministracyjnych oraz należyta ochrona praw podmiotów uczestniczących w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pozwala NSA, działającemu jako sąd odwoławczy rozpoznający skargę kasacyjną, na uniknięcie sytuacji, w której mogłoby dojść do błędnej wykładni przez tenże sąd przepisu (przepisów) mającego zastosowanie w rozstrzyganej sprawie, a przez to do wydania wadliwego wyroku. Uniknięcie takich błędów może ponadto przyczynić się do prawomocnego rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Zarazem z uwagi na to, iż zaskarżona w pkt. 8 *petitum* wniosku regulacja nie ogranicza konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, zasadne jest uznanie, iż przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest w tym wypadku adekwatnym wzorcem kontroli.

W świetle powyższego należy uznać, iż kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 178 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zarazem nie jest niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego