



1001-8.TK.89.2023

U 1/23

19/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności uchwały składu 7 sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. III PZP 6/22, z:

- 1) art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 190 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji RP;
- 2) art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 863/30 ze zm.);
- 3) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

- na podstawie art. 42 pkt 7 w związku z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) uchwała składu 7 sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. III PZP 6/22, jest zgodna z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP oraz jest niezgodna z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);**
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „KRS” lub „Wnioskodawczyni”), uzasadniając wniosek, w pierwszej kolejności przypomniała, że, zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, powierzono jej zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z mocy art. 186 ust. 2 ustawy zasadniczej, KRS dysponuje też możliwością wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Wnioskodawczyni podkreśliła, że – inicjując postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – przedmiotem kontroli uczyniła uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie o sygn. III PZP 6/22 (dalej: „uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r.”), zgodnie z którą „[r]ozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego, ukształtowanym na podstawie art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych [Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.; dalej: „ustawa COVID-19” – przyp. wł.] (...) ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.)”. Jednocześnie SN „postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia”. Z treści uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. można – jak przekonuje Wnioskodawczyni – wyprowadzić normę prawną, zgodnie z którą rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego, ukształtowanym na podstawie art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, prowadzi do nieważności postępowania. Ponadto „[n]ormatywny wymiar cechuje także zawarte w (...) uchwale ustalenie, że obowiązuje (ona – przyp. wł.) od dnia podjęcia uchwały nakazując stosowanie normy wynikającej z zaskarżonej uchwały od dnia jej podjęcia” (wniosek, s. 4).

Powołując się na ustalenia poczynione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego co do możliwości zakwalifikowania abstrakcyjnej uchwały Sądu Najwyższego do kategorii przepisów prawa wewnętrznego, Wnioskodawczyni uznała, że zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, gdyż zawiera przytoczoną wyżej normę o charakterze generalnym (jest skierowana do wszystkich składów Sądu Najwyższego) i abstrakcyjnym (jest powtarzalna). Uchwała ta wyraża również regułę intertemporalną.

Jak podkreśla Wnioskodawczyni, uchwała o mocy zasady prawnej wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego, a odstępianie od uchwalonej zasady prawnej jest możliwe wyłącznie w trybie i na warunkach określonych w art. 88 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm.; dalej: „u.SN”). Sądy powszechne nie są, co prawda, związane taką uchwałą, jednak, orzekając w sprawach cywilnych jako sądy drugiej instancji w składzie jednego sędziego, ukształtowanym na podstawie art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, narażają się – w sprawach, w których możliwe jest złożenie skargi kasacyjnej – na stwierdzenie, że orzeczenie wydane w takim składzie jest wadliwe – obarczone wadą nieważności. Pośrednio zatem zaskarżona uchwała wpływać może na niezawisłość sędziów sądów powszechnych.

Zdaniem Wnioskodawczyni, „prawotwórczy charakter zaskarżonej uchwały wskazuje, że, jako akt normatywny, wkracza (ona – przyp. wł.) w regulację konstytucyjną i ustawową, poprzez ingerowanie w sposób całkowicie nieuprawniony w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, jako wyłącznie legitymowanego do orzekania w przedmiocie zgodności z Konstytucją” (wniosek, s. 10-11).

W odniesieniu do wzorca kontroli z art. 178 ust. 1 Konstytucji KRS podkreśliła fundamentalne znaczenie niezawisłości sędziowskiej dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawa oraz to, że jej gwarancje stanowią element ustroju państwa i integralny element sądenia, tj. prawa do rzetelnego procesu. Jednym z podstawowych mechanizmów gwarantujących niezawisłość sędziowską jest podległość sędziów jedynie Konstytucji i ustawom. W świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji nie jest możliwe przyjęcie, że podległość ta obejmuje również uchwały Sądu Najwyższego. Zaskarżona uchwała narusza – zdaniem KRS – niezawisłość sędziowską przez to, że, formułując zasadę prawną o charakterze normatywnym, stanowi zewnętrzny czynnik wpływający na zakres czynności sę-

dziowskich należących do wymiaru sprawiedliwości. Z jednej bowiem strony sędziowie, zgodnie z konstytucyjną zasadą przestrzegania prawa, są zobowiązani do rozpoznawania spraw w składach jednoosobowych, a z drugiej strony – stają przed obawą, że ich orzeczenia zostaną uchylone wskutek stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności postępowania.

W odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji Wnioskodawczyni przypomniała treść i znaczenie tego wzorca kontroli.

W odniesieniu do wzorców kontroli z art. 2, art. 7 i art. 183 ust.1 Konstytucji Wnioskodawczyni wskazała, że z zasady demokratycznego państwa prawa wynika szczegółowa zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada lojalności), która pociąga za sobą konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego – zwłaszcza przewidywalności działań organów władzy publicznej. Zasada legalizmu, określana również mianem zasady praworządności formalnej, statuuje „obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych” (wniosek, s. 15). Art. 7 Konstytucji wyklucza – jak podkreśla Wnioskodawczyni – podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej, a tym bardziej przypisywanie sobie przez taki organ kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów władzy publicznej. KRS przypomniała też, że, zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Istota tego uprawnienia łączy się zatem ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe. Nie może ono jednak naruszać pozostałych zasad konstytucyjnych, kształtujących status prawny sądownictwa w Polsce.

Co do wzorca kontroli z art. 190 ust. 1 Konstytucji, KRS stwierdziła, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z tym postanowieniem Konstytucji „w związku z treścią postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2020 r. Kpt 1/20, M.P., nr 379” (wniosek, s. 16), którym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że „Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825 oraz z 2020 r. poz. 190)” [OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 60]. Wnioskodawczynie podkreśliła, że – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, także orzeczenia rozstrzygające spór kompetencyjny, mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Wiążą one także Sąd Najwyższy. Skoro zaś zaskarżona uchwała dotyczy – jak twierdzi Wnioskodawczynie – „zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, zmienia bowiem organizację sądów powszechnych w sprawach rozpoznawanych w II instancji derogując art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy dot. COVID-19, który wprowadzał w organizacji sądów składy orzecznicze jednego sędziego” (wniosek, s.16), to „brak zastosowania się przez Sąd Najwyższy do rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego zawartego w przywołanym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego stanowi wyjście poza właściwość Sądu Najwyższego, a nade wszystko rażąco narusza dyspozycję art. 190 ust. 1 Konstytucji RP” (*ibidem*).

KRS twierdzi ponadto, że zaskarżona uchwała narusza art. 6 ust. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej:

„Konwencja”). Wnioskodawczynie przypomniała, iż naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji ma miejsce m.in. wówczas, gdy „sąd nie został ustanowiony ustawą”. W związku z tym wyraziła też pogląd, że wprowadzony zaskarżoną uchwałą skład orzeczniczy, odmienny od przewidzianego derogowanym przepisem art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, „nie jest sądem ustanowionym ustawą”. Również wobec tego, że zaskarżona uchwała narusza, zdaniem KRS, art. 178 ust. 1 Konstytucji, sąd ustanowiony w oparciu o treść normatywną zawartą w uchwale, nie spełnia konwencyjnego standardu niezależności (wniosek, s. 19). Wnioskodawczynie zaakcentowała, że „standard art. 6 ust. 1 Konwencji jest tożsamy z normami rekonstruowanymi na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji, a ich naruszenia nie sposób pogodzić również z całościowym spojrzeniem na regulację konstytucyjną, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2), tożsamą z zasadami demokracji i państwa prawnego wyrażonymi w art. 2 TUE (Traktatu o Unii Europejskiej – przyp. wł.)”.

Przed odniesieniem się do zarzutów podniesionych we wniosku konieczne jest rozważenie jego dopuszczalności. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania Trybunał ma obowiązek ustalić, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, rodzących konieczność umorzenia postępowania bez wydania wyroku (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 63). Rozważenia wymaga przeto – w pierwszej kolejności – czy wskazany we wniosku przedmiot kontroli (uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r.) jest aktem normatywnym, oraz – w przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – czy ze względu na zakres normowania tegoż aktu normatywnego Wnioskodawczynie, jako podmiot wyposażony przez ustrojodawcę w uprawnienie do zainicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych „w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sądów” (art. 186 ust. 2 Konstytucji), posiada legitymację do zaskarżenia uchwały

z dnia 26 kwietnia 2023 r. W dalszej kolejności, tj. w razie pozytywnej weryfikacji wskazanych wyżej konstytucyjnych wymogów, wniosek KRS, choć nie podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym przez wyznaczonego sędziego Trybunału (art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej „u.o.t.p.TK”] w związku z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), powinien być oceniony po kątem wymagań formalnych, przewidzianych w u.o.t.p.TK., które również warunkują możliwość wydania merytorycznego orzeczenia. Zgodnie z art. 47 ust. 1 i 2 u.o.t.p.TK, wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 – 5 Konstytucji, powinien zawierać: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli oraz 6) uzasadnienie, w którym należy:

- przywołać treść kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią;
- przywołać treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią;
- określić problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności;
- wskazać argumenty lub dowody na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie stwierdza, że uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). W szczególności, o konieczności umorzenia postępowania może przesądzić nazbyt ogólnikowe lub niejasne uzasadnienie wniosku albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regu-

lacją i przywołanymi wzorcami kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Zgodnie z art. 188 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjne, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika, że skargę konstytucyjną można wnieść w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego organu normatywnego, art. 193 Konstytucji uprawnia każdy sąd do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, zaś Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji). Pojęciem „akt normatywny” posługuje się ponadto art. 190 ust. 2-4 Konstytucji, określający skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, oraz art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej, określający legitymację do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

O ile art. 188 pkt 1-3 wskazuje przedmiot kontroli w sprawach inicjowanych przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 i 3-5 Konstytucji (ustawa oraz „przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe”), to art. 79

ust. 1, art. 186 ust. 2 i art. 193 Konstytucji regulują odrębną – pod względem przedmiotowym i podmiotowym – kompetencję do badania hierarchicznej zgodności norm. Jako przedmiot kontroli wskazują one „akt normatywny”, czyli każdy akt wyrażający generalne i abstrakcyjne normy postępowania odnoszące się do sfery wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej), niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji) bądź stanowiące podstawę rozstrzygnięcia w sprawie rozstrzyganej przez sąd występujący z pytaniem prawnym (art. 193 ustawy zasadniczej). Przez akt normatywny rozumie się – jak powiedziano – każdy akt, który wyraża generalne i abstrakcyjne normy postępowania, przy czym dla uznania normatywności danego aktu nie jest konieczne, aby wyrażał on kompletną normę prawną. Kontroli podlegają także te przepisy prawa, które – choć samodzielnie nie ustanawiają kompletnych norm prawnych – są elementem normy, której zrab zawarty jest w innym akcie lub innym przepisie prawnym.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie analizował pojęcie „aktu normatywnego” (także na gruncie art. 188 pkt 3 Konstytucji), poszukując właściwych kryteriów „normatywności”. Z reguły miało to miejsce w przypadku kwestionowania właściwości polskiego Sądu Konstytucyjnego do orzekania o konstytucyjności jakiegoś aktu ze względu na wątpliwość co do tego, czy jest to w ogóle akt normatywny.

Trybunał Konstytucyjny od dawna stoi na stanowisku, że jeżeli w jakichkolwiek aktach odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie wolno wyłączać ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. W tych sytuacjach istnieje nawet swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych, których skutki, niekoniecznie prawne, prowadzić mogą do naruszenia sfery praw lub wolności jednostki. W przeciwnym bowiem wypadku, przy ogromnej współcześnie

liczbie takich aktów prawnych, wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127). Dla uznania normatywności aktu nie ma decydującego znaczenia jego nazwa i dlatego nie ma przeszkód do uznania, że określona uchwała, wytyczne, pisma okólne czy obwieszczenia mają charakter normatywny i w konsekwencji podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że przedmiot kontroli nie jest ograniczony do aktów stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji, ale obejmuje także akty, o których ogólnie mówi art. 93 Konstytucji. Na gruncie art. 188 pkt 3 Konstytucji należy przyjąć, że przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym może być także każda regulacja podustawowa zawierająca w swej treści normy prawne, pod warunkiem, że została wydana przez centralny organ państwowy (art. 188 pkt 3 Konstytucji) [*vide* – postanowienie z dnia 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68]. Dlatego też każdy akt prawny skierowany przez uprawniony podmiot do Trybunału Konstytucyjnego, z wyjątkiem ustawy i ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przechodzi najpierw test normatywności, od którego zależy możliwość dokonania kontroli przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 61).

W postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, Trybunał Konstytucyjny dokonał aktualizacji i doprecyzowania swojego poglądu na istotę aktu normatywnego. Trybunał stwierdził, iż w rzeczywistości w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych:

1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję (np. ustawy i rozporządzenia, ale już nie uchwały

i zarządzenia, które mogą być formą służącą zarówno stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu); treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych (np. powołanie uczelni państwowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej czy też utworzenie organu władzy publicznej),

2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne, z zastrzeżeniem, że współcześnie w doktrynie prawniczej zdecydowanie mniej akcentuje się cechę abstrakcyjności, wskazując trafnie, iż nierzadko normy prawne mają charakter generalny i konkretny, np. normy wyrażone w przepisach dostosowujących; aktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, ale również akty pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako „przepisy prawa”.

W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej mamy do czynienia ze spełnieniem obu wymienionych kryteriów (*vide* – OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 1).

W powołanym wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, w którym – po uprzednim pozytywnym zweryfikowaniu tezy o normatywności uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn.. BSA I 4110 1/20, OSNKW nr 2/2020, poz. 7) – uchwałę tę poddano kontroli konstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o jego kognicji nie decyduje w tym zakresie wydanie aktu w oparciu o podstawę prawną lub bez jej istnienia (aktu nielegalnego), lecz treść aktu, a więc to, czy jest on aktem normatywnym ze względu na jego treść –

innymi słowy: czy stanowi substrat do rekonstrukcji normy generalnej i abstrakcyjnej. Trybunał podkreślił, że „każdy akt prawny skierowany przez uprawniony podmiot do Trybunału Konstytucyjnego, z wyjątkiem ustawy i ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przechodzi najpierw test normatywności, od którego zależy możliwość dokonania kontroli przez TK. Dopiero pozytywny rezultat takiego testu uprawnia Trybunał do oceny zaskarżonych przepisów prawa, o ile występują w zaskarżonym akcie, pod kątem ich zgodności ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. «To, czy mamy w danym wypadku do czynienia z takimi przepisami, musi być oceniane *a casu ad casum*»” (*ibidem*). W powołanym wyroku Trybunał jednoznacznie potwierdził, że wszystkie podstawowe akty prawne, w tym uchwały abstrakcyjne Sądu Najwyższego, o ile spełniają test normatywności, są objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Rozwijając i konkretyzując tę myśl, Sąd Konstytucyjny uznał, że abstrakcyjna uchwała Sądu Najwyższego stanowi akt prawa wewnętrznego, w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji, i może stanowić przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, jeśli łącznie zostały spełnione dwie przesłanki: 1) Sąd Najwyższy jest jednym z centralnych organów państwowych, 2) całość treści uchwały wykazuje cechy uzasadniające jej zaliczenie do pojęcia „przepisy prawa” rozumianego jako substrat do rekonstrukcji norm generalnych i abstrakcyjnych. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, iż przedstawione wymogi, pozwalające na uznanie danego aktu za „przepisy prawa wydane przez centralne organy państwowe”, Trybunał sformułował na płaszczyźnie art. 188 pkt 3 Konstytucji, co z kolei było zdeterminowane tym, że w sprawie U 2/20 wniosek został złożony przez podmiot, któremu Konstytucja przyznaje nieograniczoną legitymację skargową (art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji). O ile spełnienie pierwszego z wymienionych warunków nie wydaje się – w świetle art. 186 ust. 2 Konstytucji – konieczne (choć bez wątplenia zakwestionowana uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r. warunkowi temu odpowiada), o tyle spełnienie drugiego z warunków można sprowadzić do kwestii normatywności zakwestionowanego aktu.

Zaskarżona uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., mająca moc zasady prawnej, jest źródłem reguł o charakterze generalnym. Ich adresatami są nie konkretne osoby, ale wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego, które mogą odstąpić od zastosowania uchwały mającej walor zasady prawnej tylko w wypadkach wskazanych przez u.SN. Zaskarżona uchwała jest także źródłem normy o charakterze abstrakcyjnym. Nie rozstrzyga one jednej, konkretnej sprawy zaistniałej w okolicznościach określonego jednostkowego przypadku, ale odnosi się do wypadków powtarzalnych, określonych cechowo. Szczegółowa analiza sentencji zaskarżonej uchwały Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że można z niej zrekonstruować normę sankcjonującą i normę sankcjonowaną, odpowiadające koncepcji norm sprzężonych, wykorzystywanej w orzecznictwie TK pomocniczo do uzasadnienia normatywnego charakteru aktu prawnego (*vide* – wyroki z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 i z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, *op. cit.* oraz postanowienie z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. SK 64/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 95).

Jak trafnie wskazano we wniosku, z treści zaskarżonej uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. wynika norma prawna, zgodnie z którą rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego, ukształtowanym na podstawie art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.), oraz norma intertemporalna, zgodnie z którą norma wymieniona wyżej obowiązuje od dnia podjęcia uchwały. Niezależnie od tego można, jak się wydaje, bronić poglądu, iż skutki zaskarżonej uchwały są dalej jeszcze idące, bo prowadzą *de facto* do usunięcia normy wyrażanej przez art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 z systemu prawa, czyli – do jej *quasi-derogacji*. Stwierdzenie bowiem, że rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 skutkuje nieważnością postępowania ze względu na to, że „skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa” (art. 379 pkt 4 k.p.c.), trudno pogodzić z założeniem, że art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy

COVID-19 nadal stanowi element systemu prawa. Przy przyjęciu, że przepis ten wciąż obowiązuje, skład sądu w nim określony nie może być bowiem uznany za sąd „sprzeczny z przepisem prawa”.

Te intuicje w pełni potwierdza uzasadnienie zaskarżonej uchwały, które – w chwili wniesienia wniosku – nie było jeszcze opublikowane. Sąd Najwyższy zastrzegł, że „podejmując uchwałę nie pozbawił art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 mocy prawnej *erga omnes* (...) [a nawet, że] nie odmówił zastosowania tego przepisu (...) z powodu jego sprzeczności z art. 45 Konstytucji” (uzasadnienie uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r., pkt 45). Wskazał natomiast, że „skoncentrował się (...) na ocenie skutków, jakie z perspektywy art. 45 Konstytucji RP wywołuje zastosowanie art. 15zsz¹ ustawy COVID-19” (*ibidem*, pkt 46) a w konsekwencji – na „znalezieni[u] i zastosowani[u] takiego rozwiązania w obowiązującym systemie prawnym, które – w interesie wszystkich stron jakiegokolwiek postępowania cywilnego – pozwoli na zapewnienie rezultatu zgodnego ze standardem konstytucyjnym. Takim rozwiązaniem jest wyciągnięcie konsekwencji z naruszenia prawa do sądu w przypadku wydania orzeczenia przez sąd drugiej instancji w postępowaniu zwykłym w składzie jednoosobowym. Konsekwencją tą może być jedynie nieważność postępowania, ponieważ taki instrument znajdujący się w dyspozycji sądu kasacyjnego jest skuteczny w zapewnieniu respektowania standardu konstytucyjnego w praktyce sądów drugiej instancji” (*ibidem*, pkt 47). Sąd Najwyższy przedstawił też pozostające w dyspozycji sądów drugiej instancji możliwości pominięcia stosowania przepisu art. 15zsz¹ ustawy COVID-19, w tym korzystanie z pozostających do dyskrecyjnej decyzji prezesa sądu instrumentów przewidzianych w samej ustawie COVID-19, jak również sięgnięcie po „rozproszoną kontrolę konstytucyjności”. Sąd Najwyższy, wydając zaskarżoną uchwałę z dnia 26 kwietnia 2023 r., był zarazem w pełni świadomy jej realnych konsekwencji, tj.: „faktycznego zaprzestania stosowania przepisu wywołującego (...) niekonstytucyjne skutki” (tj. art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19). W szeregu twierdzeń Sąd Najwyższy zastrzegł, iż treść uchwały z dnia 26

kwietnia 2023 r. i nadanie jej mocy zasady prawnej mieści się w ramach wyznaczonych przez art. 87 u.SN, podkreślając, że rozstrzygnięcie to ma „służyć ujednoliceniu orzecznictwa samego Sądu Najwyższego” (*ibidem*, pkt 53 i 55) oraz że wiąże jedynie wszystkie składy Sądu Najwyższego. Wskazując, iż przez związanie wszystkich składów orzeczniczych Sądu Najwyższego uchwała powinna wpłynąć na praktykę wyznaczania składów w sądach drugiej instancji, Sąd Najwyższy jednocześnie wyraził pogląd, że uchwała będzie stanowić „praktyczny test sprawdzający, czy sędziowie i inne organy odpowiedzialne za kształtowanie składów rzeczywiście przestrzegają zasadę podległości Konstytucji RP jako najwyższemu prawu Rzeczypospolitej Polskiej, czy też preferują podległość interesom władzy godzącej w konstytucyjne prawa własnych obywateli pod pretekstem zapobiegania epidemii. Obserwując, czy niniejsza uchwała jest respektowania w praktyce funkcjonowania sądów powszechnych i innych organów państwa, obywatele będą mogli naocznie przekonać się, którzy indywidualni sędziowie tworzący skład orzekający, jak również które organy, rzeczywiście respektują prawa konstytucyjne przynależne nie tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, a którzy (które) akceptują bezprawne ograniczanie tych praw przez organy władzy” (uzasadnienie uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r., pkt 54). Ten kontrowersyjny „test” jest dodatkowym, nieformalnym instrumentem służącym, głównie przez silne naznaczenie elementami wartościującymi, wzmocnieniu pożądanego przez Sąd Najwyższy oddziaływania uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. na orzecznictwo sądów powszechnych – tj. faktycznej eliminacji art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 z polskiego porządku prawnego. Istotę i sens tego „testu” już poddano krytyce (*vide* – M. Domagalski, *Jest uzasadnienie uchwały Izby Pracy SN blokującej sądy jednoosobowe*, Rzeczpospolita, 20 czerwca 2023 r.).

Wobec powyższego należy przyjąć, iż zaskarżona uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r. stanowi akt normatywny w rozumieniu art. 186 ust. 2 Konstytucji i jako taki może podlegać kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r., jako akt normatywny, bez wątpienia dotyczy niezaleźności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się – w perspektywie gwarancji niezawisłości sędziowskiej – problemami konstytucyjnymi, których istotą jest związanie sądów oceną prawną wyrażoną przez sądy zajmujące hierarchicznie wyższą pozycję, w szczególności w toku postępowania instancyjnego (*vide* – wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. P 126/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 89 oraz postanowienia: z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. P 3/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 47, z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. P 8/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 75 i z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. SK 24/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 143). Taki też charakter należy przypisać zaskarżonej uchwale z dnia 26 kwietnia 2023 r., zwłaszcza uwzględniając jej status jako zasady prawnej. Z tych względów należy uznać, iż KRS, jako organ stojący na straży niezaleźności sądów i niezawisłości sędziów, posiada legitymację do zaskarżenia tej uchwały.

Wniosek bez wątpienia czyni zadość wymogom formalnym określonym w pkt. 1 – 5 art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK. Wątpliwości budzić może natomiast wypełnienie przez Wnioskodawcę wymogu zawarcia we wniosku uzasadnienia, które odpowiadałoby warunkom wskazanym w art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK. W wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. K 12/20, Trybunał Konstytucyjny, podsumowując swe ustalenia co do warunków właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, podkreślił, że „nie czyni zadość rozważanej powinności samo wskazanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Co więcej, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy

też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 28).

Wniosek KRS nie zawiera żadnego uzasadnienia w zakresie wzorców kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 863/30 ze zm.; dalej „TUE”). Wnioskodawczyni przedstawiła tylko krótkie omówienie rozumienia prawa do sądu w orzecznictwie trybunalskim, jednak bez wskazania, w jaki sposób doszło – Jej zdaniem – do naruszenia tego prawa przez zaskarżoną uchwałę. W związku z omówieniem wzorca z art. 6 ust. 1 Konwencji i uzasadnieniem zarzutów naruszenia tej normy konwencyjnej przez zaskarżoną uchwałę, KRS wyraziła jedynie pogląd, że „standard art. 6 ust. 1 Konwencji jest tożsamy z normami rekonstruowanymi na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji” (wniosek, s. 20). O ile stwierdzenie o tożsamości konstytucyjnego i konwencyjnego standardu prawa do sądu uznać za uzasadnienie naruszenia przez zaskarżoną uchwałę art. 45 ust. 1 Konstytucji, to bez wątplenia stwierdzić trzeba, że nie spełnia ono wymogu z art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK. W uzasadnieniu wniosku pominięto zaś zupełnie wzorzec z art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE, poprzestając jedynie na ogólnym stwierdzeniu, iż naruszenie art. 2 Konstytucji jest zarazem naruszeniem art. 2 TUE. Niedochowanie wymogów formalnych wniosku, określonych w art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK, pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania – w zakresie art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Ocena zakwestionowanej we wniosku uchwały Sądu Najwyższego możliwa jest zatem na płaszczyźnie wzorców kontroli z art. 178 ust. 1, art. 183 ust.1, art. 190 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, statuuje zasadę legalizmu, wymagającego działania na podstawie prawa, oraz praworządności wymagającej przestrzegania

prawa (*vide* – P. Tuleja, teza IV.4 do art. 7, [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 303). Z art. 7 ustawy zasadniczej wynika obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków, lecz zarazem statuuje domniemanie takiego działania. Jest to domniemanie obalalne, przy czym przesłanki obalenia tego domniemania oraz jego skutki kształtowane są nie tylko przez art. 7 Konstytucji, ale również przez inne zasady konstytucyjne – przede wszystkim przez zasadę zaufania obywateli do państwa, stanowiącą komponent zasady demokratycznego państwa prawa. Art. 7 Konstytucji wyklucza podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej. Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, *op. cit.*).

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również jako zasada lojalności, także wyznacza ramy działania organów władzy publicznej. Wynika z niej zasada konieczności zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego, czyli zwłaszcza przewidywalności działań organów władzy publicznej. Obowiązkiem władz publicznych jest zatem stworzenie stanu pewności prawa, a więc zespołu cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może spowodować (*vide* – *ibidem*).

W wyroku z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. P 126/15 (*op. cit.*), Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że treścią zasady niezawisłości sędziowskiej jest stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by podczas wykonywania swoich czynności mógł podejmować decyzje bezstronne, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony od wszelkich bezpośrednich bądź pośrednich nacisków zewnętrznych. Celem niezawisłości sędziowskiej jest zaś zapewnienie należytego funkcjonowania sądownictwa, a przez to ustanowienie proceduralnych gwarancji ochrony praw i wolności jednostki, mimo że bezpośrednią treścią art. 178 ust. 1 Konstytucji jest sformułowanie zasady ustrojowej, określającej sposób wykonywania funkcji sędziego, a nie prawa podmiotowego uczestników procedury sądowej. Istotą zasady niezawisłości jest przeto zapewnienie możliwości prawidłowego i rzetelnego wymierzania sprawiedliwości przez sądy, a zatem powinna być ona interpretowana w świetle tej wartości nadrzędnej, wyznaczającej także granice zasady niezawisłości (*vide – ibidem*).

Niezawisłość sędziowska jest gwarantowana przez szereg instytucji przewidzianych w Konstytucji i ustawach. W zakresie wymierzania sprawiedliwości obowiązuje całkowity zakaz ingerencji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w działania sądów i trybunałów.

Niezawisłość sędziowska oraz zasada podległości sędziego Konstytucji i ustawom, czyli aktom normatywnym kształtującym prawo powszechnie obowiązujące, mają również wymiar legitymizujący władzę sędziego. Wskazanie źródeł prawa, będących podstawą orzeczeń, stanowi uzasadnienie wiążącego charakteru sędziowskich rozstrzygnięć. Na tle tych zasad Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyroku, zwrócił szczególną uwagę na aspekt wewnętrzny systemu wymiaru sprawiedliwości, który odnosi się do relacji między poszczególnymi podmiotami władzy sądowniczej, w szczególności relacji między sądami różnych instancji, jak też do pozycji Sądu Najwyższego.

Zdaniem Trybunału, zasada niezawisłości sędziowskiej nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ wewnątrz toku instancji potrzebne jest funkcjonowanie mechanizmu, który spowoduje, że efektywna będzie zasada kontroli instancyjnej. Możliwość uchylecia przez sąd wyższej instancji orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania jest jednym z elementów systemu środków zaskarżenia. Jej uzasadnieniem jest zapewnienie większej jednolitości orzecznictwa i ograniczenie ponownego zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji po przekazaniu mu sprawy przez sąd odwoławczy. Nowe rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji musi być bowiem zawsze wyrazem oceny i decyzji tego sądu, którego skrepowanie orzeczeniem sądu drugiej instancji ma na celu jedynie zapobieżenie powtórzeniu się okoliczności powodujących wadliwość uchylonego orzeczenia, a wskazania co do dalszego biegu postępowania mają wytyczać właściwy kierunek działalności sądu pierwszej instancji, nie mogą jednak narzucać sposobu rozstrzygnięcia sprawy ani naruszać swobodnej oceny dowodów czy wiązać sądu w razie uzupełnienia postępowania dowodowego (*vide – ibidem*). Instancyjność postępowania ze swej istoty zakłada związanie sądu rozpoznającego sprawę poglądem sądu odwoławczego. Ograniczenie samodzielności jurysdykcyjnej sądu orzekającego w tej samej sprawie w ponownym postępowaniu w pierwszej instancji jest limitowane kompetencjami kontrolnymi sądu w ramach postępowania w drugiej instancji (*vide –* postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. SK 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 22).

Wyrażona w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasada niezawisłości dopuszcza – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – nie tylko nadzór instancyjny, ale i judykacyjny. Nadzór judykacyjny, wprost przewidziany w art. 183 ust. 1 Konstytucji, 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 również gwarantować prawidłową realizację prawa do sądu (*vide –* wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. P 126/15, *op. cit.*). Nadzór judykacyjny nad działalnością sądów powszechnych „w zakresie orzekania” ma znaczenie bardziej abstrakcyjne niż nadzór instancyjny, ponieważ wykacza poza tok instancji, w którym rozpoznawana jest konkretna sprawa cywilna. Wartością leżącą u podstaw ustanowienia nadzoru w zakresie orzecznictwa sprawowanego przez Sąd Najwyższy jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa w skali całego systemu wymiaru sprawiedliwości funkcjonującego w interesie publicznym (*vide – ibidem*). Niezawisłość sędziowska ma natomiast bezwzględne znaczenie w stosunku do podmiotów „na zewnątrz” systemu wymiaru sprawiedliwości (*vide – ibidem*, por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 36).

Zasada niezawisłości sędziowskiej jest też jednym ze standardów określonych w art. 6 ust. 1 Konwencji, który – gwarantując prawo do rzetelnego procesu – stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”. Jak wskazuje się w doktrynie, „niezawisłość sądu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji wyraża zarówno cechę niezawisłości i niezależności, które wyraźnie rozróznilo w polskim systemie konstytucyjnym („niezawisłość sędziego” i „niezależność sądu”) [*vide – P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6, teza 131, [w:] Konwencja*

o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Tom 1, Komentarz do artykułów 1-18, L. Garlicki [red.], Warszawa 2010, s. 314). Tym niemniej, w orzecznictwie ETPCz, dotyczącym tego wzorca konwencyjnego, akcentuje się w szczególności, podobnie do wypowiedzi orzeczniczych na gruncie polskiej Konstytucji, że termin „niezawisły” odnosi się przede wszystkim do niezawisłości w stosunku do pozostałych rodzajów władz (wykonawczej oraz ustawodawczej) [vide – wyroki z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell* przeciwko Wielkiej Brytanii, z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie *Langborger* przeciwko Szwecji i z dnia 26 lutego 2002 r. *Morris* przeciwko Wielkiej Brytanii).

Zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi oraz sądami wojskowymi. Realizacja nadzoru judykacyjnego może być wykonywana w dwóch podstawowych formach: bezpośredniej – rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych oraz pośredniej – podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne budzące wątpliwości bądź rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych lub sądów wojskowych. Twierdzi się niekiedy, że z powodu kompetencji nadzorczych Sądu Najwyższego, w szczególności związanych z wykonywaniem pośrednich form nadzoru judykacyjnego, przepis art. 183 ust. 1 Konstytucji stanowi wyjątek od zasady, że sędzia podlega tylko Konstytucji i ustawom (vide – L. Garlicki, teza 6 do art. 183 [w:] L. Garlicki [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa 2005). Pogląd ten, jako zbyt daleko idący, zakwestionowano w doktrynie prawa konstytucyjnego, twierdząc, że „sądy pozostają (...) cały czas związane jedynie Konstytucją i ustawami, zawężeniu czy rozszerzeniu może ulec natomiast – w wyniku dokonania interpretacji przez Sąd Najwyższy – sposób wykładni określonych przepisów. Sama zaś konieczność uwzględnienia rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego nie prowadzi do stanu innej podległości przez sędziów wydających kontrolowane orzeczenie niż

ta, której ulega sędzia sądu I instancji w razie uchylenia wyroku przez sąd odwoławczy i która właściwa jest istocie pionowej struktury sądownictwa (i zasadzie dewolucji). Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego ma zazwyczaj za przedmiot orzeczenie prawomocne, dotyczy wykładni określonego przepisu. Wiążący jego charakter wynika po części z obowiązujących przepisów (zazwyczaj wiąże w konkretnej sprawie), a po części z autorytetu samego organu (oddziałuje na orzecznictwo sądów w innych sprawach). Autorytet ten stanowi ważną część funkcjonowania najwyższego organu sądowego i sprzyja właściwej realizacji nadzoru judykacyjnego. Nie wyklucza jednak możliwości wydawania przez podległe nadzorowi judykacyjnemu sądy odmiennych niż Sąd Najwyższy rozstrzygnięć” (P. Wiliński, P. Karlik, teza III.10 do art. 183, [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1080).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „pierwszorzędnym zadaniem Sądu Najwyższego, również w związku z indywidualnie rozpoznawanymi sprawami, jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa, jako jednego z elementów gwarantujących bezpieczeństwo obrotu prawnego i pewności prawa. Wskazane wartości należy uznać za niezbędne dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zapewnienia odpowiednio efektywnego stopnia ochrony praw i wolności zadeklarowanych w Konstytucji. Szczególna rola Sądu Najwyższego, realizowana przede wszystkim w formie nadzoru judykacyjnego, ma ściśle umocowanie i uzasadnienie konstytucyjne. Nie wynika ona jednak z samego umiejscowienia Sądu Najwyższego w hierarchii organów odpowiedzialnych za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, lecz związana jest z powinnością zagwarantowania stabilności systemu prawnego i bezpieczeństwa obrotu prawnego, w tym pewności jednostek co do przysługujących im praw i wolności” (wyrok z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146 i postanowienie z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. P 3/16, *op. cit.*). Z tych względów w działalności Sądu Najwyższego najważniejsze jest dokonywanie wykładni prawa i ujednoli-

canie orzecznictwa sądowego, a nie wąsko pojęte sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40).

W doktrynie zwrócono uwagę, że środki nadzoru judykacyjnego o charakterze abstrakcyjnym prowadzą – niejako z istoty rzeczy – do wykładni sytuującej się blisko prawotwórstwa (*vide* – L. Garlicki, teza 6 do art. 183 [w:] *op. cit.*). Rzeczywista treść wielu przepisów prawa kształtuje się w orzecznictwie, co zresztą przyjmuje i aprobuje Trybunał Konstytucyjny [przykładowo, w wyroku z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. K 4/21 (OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 79), Trybunał przyjął, iż „przedmiotem oceny (...) powinna stać się rzeczywista treść normatywna przepisów poddanych jego kontroli, a więc taka treść normatywna, która została ustalona i utrwalona w procesie stosowania prawa. Z tego względu Trybunał przyjmuje, że (...) na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (...). Rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formuje się bowiem dopiero w procesie ich stosowania, dlatego podczas kontroli konstytucyjności za punkt wyjścia należy przyjmować takie ich rozumienie, jakie funkcjonuje powszechnie w orzecznictwie sądowym”].

W powołanym postanowieniu z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. P 3/16, dostrzeżono, że „środki kontroli judykacyjnej o abstrakcyjnym charakterze, a więc wykraczające poza rozpoznawanie konkretnych spraw sądowych i nakierowane na ustalanie właściwej wykładni przepisów prawa, mogą generować zagrożenia zarówno z punktu widzenia zasady podziału władz (wykładnia prawa może w istocie przybierać cechy prawotwórstwa), jak i zasady niezawisłości sędziowskiej, która pozwala na podporządkowanie sędziego tylko takim normom ogólnym, jakie wynikają z ustawy lub aktów wobec ustawy nadrzędnych. Niebezpieczeństwo to wyklucza ustanowienie prawnego związania sędziów ustaleniami zawieranymi

w abstrakcyjnych środkach nadzoru judykacyjnego. Formą środków nadzoru pozainstancyjnego są (...) uchwały Sądu Najwyższego, w tym uchwały w składzie 7 sędziów Sądu Najwyższego, składu całej izby, połączonych izb lub pełnego składu Sądu Najwyższego. Uchwała składu całej izby, połączonych izb lub pełnego składu Sądu Najwyższego z chwilą jej podjęcia uzyskuje moc zasady prawnej, a uchwała w składzie 7 sędziów może uzyskać taką moc. Skutkiem podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwał mających moc zasad prawnych, rozstrzygających zagadnienia prawne lub rozbieżności w orzecznictwie (...), jest związanie przyjętą w nich wykładnią prawa innych składów orzekających Sądu Najwyższego. Znamienne jest przy tym, że zasady prawne formalnie nie wiążą sądów powszechnych ani wojskowych. W ustawie o SN ani w kodeksie postępowania cywilnego nie wprowadzono przepisu, który nakładałby na sąd powszechny obowiązek orzekania zgodnie z tymi zasadami (...). Nie znaczy to jednak, że uchwały podejmowane przez Sąd Najwyższy nie oddziałują na orzecznictwo sądów powszechnych. Wynika to jednak nie z formalnego związania rozstrzygnięciami Sądu Najwyższego, lecz jedynie z mocy argumentów i autorytetu Sądu Najwyższego” (*op. cit.*).

Statuowane w art. 6 Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego zawiera też wymóg, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. Wymóg sądu „ustanowionego ustawą” oznacza nie tylko ustawową podstawę istnienia sądu, ale też nakaz określenia w ustawie jego organizacji i funkcjonowania, w tym ustawowe uregulowanie kompetencji (właściwość, wyjątki od ogólnej właściwości) sądu oraz reguł postępowania przed sądem, a także zasad ukształtowania składu sądu i przydzielania spraw sędziom (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22; P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6, teza 127, [w:] *Konwencja ...*, *op. cit.*, s. 312; raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 13 maja 1981 r. w sprawie *Piersack przeciwko Belgii*).

Jakkolwiek celem i intencją wymogu, by sąd był „ustanowiony ustawą”, jest przede wszystkim zapewnienie niezależności i niezawisłości sądu, a zwłaszcza – by organizacja wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym nie musiała zależeć od uznania władzy wykonawczej, lecz była regulowana prawem stanowionym przez parlament (ustawą), to w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPCz”) dostrzega się również, że wymóg ten obejmuje zakaz pozostawiania przez ustrojodawcę i ustawodawcę nadmiernej swobody władzy sądowniczej w regulowaniu zagadnień organizacji wymiaru sprawiedliwości i kompetencji sądów, chociaż nie wyklucza to pozostawienia sądom pewnej swobody interpretacyjnej w odniesieniu do ustawodawstwa krajowego (*vide* – wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2000 r., w sprawie *Coëme i inni przeciwko Belgii*).

W orzecznictwie ETPCz wskazano ponadto, że określenie „ustanowiony przez ustawę” wymaga istnienia podstawy prawnej nie tylko dla samego istnienia sądu, ale także dla jego składu w każdej sprawie. Skład sądu nie może być skompletowany sprzecznie z prawem krajowym (*vide* – wyrok ETPCz z dnia 28 listopada 2002 r., w sprawie *Lavents przeciwko Łotwie* i postanowienie ETPCz z dnia 4 maja 2000 r. w sprawie *Buscarini przeciwko San Marino*).

W orzecznictwie polskiego Sądu Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że przesłanka sądu ustanowionego ustawą, choć jest związana z innymi elementami prawa do rzetelnego procesu, ma charakter samodzielny. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „[s]ąd ustanowiony ustawą to inna kategoria i perspektywa oceny niż sąd niezależny czy niezawisły i w takim zakresie Trybunał dokonywał oceny zgodności norm konwencyjnych z Konstytucją; obu tych kategorii nie należy łączyć” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, *op. cit.*). Dlatego wymóg ustanowienia sądu ustawą należy – na gruncie polskiego porządku konstytucyjnego – łączyć raczej z art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym „[u]strój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Zakres regulacji powołanego przepisu

Konstytucji jest ponadto szerszy niż konwencyjny – bo obejmujący całość organizacji sądownictwa – wymóg ustanowienia sądu ustawą, przez co rozumie się nie tylko na ustrój i właściwość sądu, ale także postępowanie przed sądami (*vide* – P. Grzegorzczak, teza VII.3 do art. 176, [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja...., op. cit.*, s. 998). Wnioskodawczyni nie powołała jednak tego przepisu Konstytucji w charakterze wzorca kontroli.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, „[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Ustrojodawca nie ograniczył zakresu stosowania tego przepisu do orzeczeń w sprawach kontroli zgodności norm. Pojęcie „orzeczenie” obejmuje część rozstrzygającą (sentencję), zatem ostateczność i moc powszechnie wiążąca przysługuje każdemu jej elementowi, w tym dotyczącego terminu utraty mocy obowiązującej i skutków orzeczenia. Ostateczność, a przede wszystkim – moc powszechnie obowiązująca przysługuje nie tylko każdemu wyrokowi w sprawie hierarchicznej kontroli norm, bez względu na sposób zredagowania części rozstrzygającej (sentencji), ale także orzeczeniom wydawanym w pozostałych sprawach należących do kompetencji Trybunału: w sprawach kontroli konstytucyjności celów i działalności partii politycznej, sporów kompetencyjnych i powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP (*vide* – A. Maćczyński, J. Podkowiak, teza III.C.1 do art. 190, [w:] M. Safjan i L. Bosek [red.], *Konstytucja...., op. cit.*, s.1189).

Przyznanie orzeczeniom Trybunału mocy powszechnie obowiązującej powoduje, że nikt – w szczególności żaden organ władzy publicznej – nie może w kwestii rozstrzygniętej przez Trybunał zająć stanowiska odmiennego niż wyrażone w orzeczeniu. Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ma rangę konstytucyjną, zatem kwestionowanie ważności lub trafności orzeczenia wydanego przez Trybunał musiałoby mieć także wyraźną podstawę konstytu-

cyjną. Skoro zaś takiej kompetencji Konstytucja nie przyznała żadnemu z organów państwa, to nie można jej domniemywać (*vide* – A. Mączyński, J. Podkowiak, teza III.C.4, [w:], *Konstytucja..., op. cit.*, s. 1194).

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów przedstawionych we wniosku należy podkreślić, że kontrola konstytucyjności uchwały z 26 kwietnia 2023 r. teoretycznie może przebiegać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze – ocenie może podlegać sam fakt ewentualnej konstytucyjnej wadliwości „wydania” (dojścia do skutku) aktu normatywnego będącego przedmiotem wniosku KRS i jego legalność (w tym zakresie wzorcami kontroli byłyby przepisy art. 2, art. 7, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji). Po drugie, badaniu zgodności z Konstytucją mogą podlegać normy prawne wynikające z zaskarżonej uchwały – materialna treść aktu normatywnego (choćby wadliwie wydanego). Przedmiotowy wniosek koncentruje się na pierwszym aspekcie niekonstytucyjności uchwały z 26 kwietnia 2023 r., gdyż wszystkie powołane przez Wnioskodawczynię wzorce kontroli dotyczą dopuszczalności wydania przez Sąd Najwyższy uchwały – zasady prawnej o prawotwórczym (normatywnym) charakterze. Odnośnie do materialnej zawartości owej uchwały Wnioskodawczyni nie przedstawiła żadnej argumentacji ani powiązanych z nią wzorców kontroli, pomijając w istocie ocenę konstytucyjności normy prawnej, jaka wynika z uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r.

Zagadnieniem powiązaniem z pierwszą, ze wskazanych wyżej, płaszczyzną oceny uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. jest też kwestia dopuszczalności dokonania przez Sąd Najwyższy kontroli zgodności przepisu art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 z art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli wydania orzeczenia w sprawie zgodności powołanego przepisu ustawy COVID-19 z Konstytucją (por. art. 188 pkt 1 Konstytucji). W tym kontekście uchwałę z dnia 26 kwietnia 2023 r. należy potraktować przede wszystkim jako akt stoso-

wania prawa niepodlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Tym niemniej okoliczność, że Sąd Najwyższy, wydając zaskarżoną uchwałę z dnia 26 kwietnia 2023 r., przeprowadził kontrolę konstytucyjności art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 (co jasno wynika nie tylko z uzasadnienia tej uchwały, ale i wprost z jej sentencji), nie pozostaje prawnie obojętna na tle przedmiotowego wniosku, zwłaszcza ze względu na powołane przez Wnioskodawczynię wzorce kontroli z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do powołanego przez KRS wzorca kontroli z art. 190 ust. 1 Konstytucji należy przypomnieć, że zarzut naruszenia tego postanowienia Konstytucji Wnioskodawczyni wiąże bezpośrednio z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, rozstrzygającym spór kompetencyjny pomiędzy Sejmem a Sądem Najwyższym. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny postanowił, że

„a) Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825 oraz z 2020 r. poz. 190),

b) na podstawie art. 10, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywanie zmiany w zakresie określonym w punkcie 1 lit. a należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.”

Przytoczona *in extenso* sentencja cytowanego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego – w kontekście jego mocy obowiązującej (art. 190 ust. 1 ustawy zasadniczej) – odnosi się wyłącznie do materii określonej przez Trybunał Konstytucyjny jako „sfera ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości”. Zda-

niem Wnioskodawczynie, „[z]askarżona uchwała dotyczy zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, zmienia bowiem organizację sądów powszechnych w sprawach rozpoznawanych w II instancji derogując art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy dot. COVID-19, który wprowadzał w organizacji sądów składy orzecznicze jednego sędziego” (wniosek, s. 16). Założenie to uznać należy jednak za błędne, ze względu na pochapne i – jak się wydaje – nieuprawnione lokowanie regulacji dotyczących procedury cywilnej, w szczególności normujących skład orzekający sądu (co jest przedmiotem zaskarżonej uchwały), w „sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości”. Argumentów za wyraźnym rozróżnieniem sfery regulacji dotyczących postępowania przed sądami i sfery ustroju sądów, ich organizacji i właściwości dostarcza art. 176 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, iż „[u]strój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Za wąskim i ścisłym rozumieniem pojęcia „sfery ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości” przemawia też analiza postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, w szczególności jego uzasadnienia, z którego jednoznacznie wynika ograniczony, zakreślony przez wnioskodawcę, zakres sporu kompetencyjnego (kwestia ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, a ściślej rzecz biorąc – procesu nominacyjnego sędziów). Z tych względów należy uznać, iż uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r. jest zgodna z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Należy jednocześnie podkreślić, iż powyższa konstatacja jest zdeterminowana zakresem zaskarżenia określonym we wniosku i powiązaną z tym argumentacją co do twierdzenia o niezgodności uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawczynie błędnie bowiem – jak wykazano wyżej – dowodzi naruszenia, przez zaskarżoną uchwałę, powszechnej mocy obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wskazując postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, jako to właśnie orzeczenie, które ostatecznie i z mocą powszechnie obowiązującą, wiążącą wszystkie organy władzy publicznej (w tym Sąd Najwyższy), rozstrzyga kwestię

wyłącznie kompetencji ustawodawcy do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, a zarazem wyklucza kompetencję Sądu Najwyższego do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w tym zakresie. W rzeczywistości problematyka ewentualnej niezgodności zaskarżonej uchwały z art. 190 ust. 1 Konstytucji nie wyczerpuje się w analizie powołanego przez Wnioskodawczynię postanowienia. Dokonywanie przez Sąd Najwyższy prawotwórczej wykładni przepisów prawa w zakresie określenia przesłanek nieważności postępowania ze względu na sprzeczność składu sądu z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.), co w istocie miało miejsce w uchwale z dnia 26 kwietnia 2023 r., było przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w innych, niż powołane przez KRS, orzeczeniach.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w sprawie o sygn. U 2/20 Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wniosek Prezesa Rady Ministrów, w którym wniesiono m.in. o stwierdzenie, że uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA-I-4110-1/20, jest niezgodna z art. 379 pkt 4 k.p.c. (i art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.). Wnioskodawca w tamtej sprawie podkreślał, że mocą tej uchwały doszło do wprowadzenia do systemu prawnego dodatkowych norm prawnych – przesłanek nieważności postępowania. W zakresie tego zarzutu Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, uznając, że wobec przesądzenia o niezgodności uchwały z innymi wzorcami kontroli, orzekanie w przedmiocie wzorców ustawowych (tj. art. 379 pkt 4 k.p.c. oraz art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.) jest zbędne. Jakkolwiek zarówno z sentencji wyroku w sprawie o sygn. U 2/20, jak i z jego uzasadnienia nie wynika wprost zakwestionowanie kompetencji Sądu Najwyższego do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej w efekcie do wykreowania nowych, dodatkowych przesłanek nieważności postępowania cywilnego czy karnego, to należy zauważyć nawiązanie w uzasadnieniu tegoż wyroku do postanowienia z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn.

Kpt 1/20 (OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 15), w którym Trybunał tymczasowo uregulował kwestie sporne do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. Kpt 1/20. W postanowieniu tym Trybunał, wstrzymując stosowanie, od dnia jej wydania, uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., zaznaczył, iż „oznacza to, że 1) niedopuszczalne jest stosowanie art. 439 § 1 pkt 2 (...) [k.p.k.] oraz art. 379 pkt 4 (...) [k.p.c.] w rozumieniu przyjętym w przedmiotowej uchwale” (*ibidem*). Postanowienie z dnia 28 stycznia 2020 r. bez wątplenia należy do orzeczeń Trybunału, którym – na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji – przysługuje moc powszechnie obowiązująca, na co wskazuje choćby powołanie tego postanowienia w uzasadnieniu wyroku Trybunału z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, w sposób świadczący o uznaniu związania jego treścią przez sam Trybunał Konstytucyjny orzekający w sprawie U 2/20.

Trzeba oczywiście pamiętać, iż postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, zastrzega niedopuszczalność stosowania art. 379 pkt 4 k.p.c. (i art. 479 § 1 pkt 2 k.p.k.) w „rozumieniu przyjętym w przedmiotowej uchwale (tj. uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. – przyp. wł.)”, zaś uchwała ta dotyczyła zakwestionowania legalności powołania sędziów do pełnienia urzędu, co z kolei nie było przedmiotem zaskarżonej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r. Tym niemniej, zarówno w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., jak i w zaskarżonej uchwale z dnia 26 kwietnia 2023 r., istota prawotwórczej wykładni Sądu Najwyższego sprowadza się do tego samego – wykreowania dodatkowej, nieznannej ustawie, przesłanki nieważności postępowania.

Rozważanie zarzutu naruszenia przez zaskarżoną uchwałę art. 190 ust. 1 Konstytucji można więc ewentualnie rozważać na gruncie innych, niż wskazane przez Wnioskodawczynię, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Byłoby to jednak wyjście poza zakres zaskarżenia wyznaczony we wniosku KRS.

Nie można też podzielić twierdzeń Wnioskodawczyni, iż zaskarżona uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r. narusza art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim wzorzec ten wyraża nakaz „ustanowienia sądu ustawą”. Sformułowany we wniosku zarzut co do tego elementu prawa do rzetelnego procesu sądowego oparto na tezie, iż faktyczna eliminacja z porządku prawnego – na mocy zaskarżonej uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. – przepisu art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, kształtującego skład sądu w postępowaniu cywilnym, jest tożsame z wprowadzeniem, właśnie przez wskazaną uchwałę, nowej reguły, ustalającej skład sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym. Teza ta wydaje się jednak zbyt daleko idąca. Sentencja uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. nie wyraża takiej reguły wprost, natomiast oczywistym skutkiem ewentualnej derogacji art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, a więc przepisu będącego wyjątkiem od istniejących, kodeksowych zasad ustalania składu orzekającego w postępowaniu cywilnym, jest „powrót” do owych kodeksowych zasad. Innymi słowy, zaskarżona uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r. nie ustanawia nowej normy proceduralnej, dotyczącej ustalania składu sądu, lecz jedynie „nakazuje” stosowanie ogólnych w tym przedmiocie, i bez wątplenia ustawowych, reguł (art. 367 § 3 k.p.c.).

Konstatacja powyższa nie wymaga – jak się wydaje – formułowania odrębnego wniosku o umorzenia postępowania w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 6 ust.1 Konwencji w zakresie, w jakim przepis ten wyraża zasadę „sądu ustanowionego ustawą”. Z tej konwencyjnej regulacji wyodrębniono bowiem we wniosku także inny zarzut – naruszenia zasady „niezawisłości sądu”. Zarzut ten zostanie omówiony w dalszej części stanowiska.

Zaskarżona uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r. narusza przepisy art. 183 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „[s]przecznosc z przepisami Konstytucji aktu prawnego stanowiącego narzędzie nadzoru judykacyjnego SN nad sądami powszechnymi i wojskowymi wypacza istotę nadzoru w zakresie orzekania, prowadząc do powstania nieusuwalnej sprzeczności

między związaniem sędziego przepisami Konstytucji a jednoczesnym związaniem wszystkich składów orzekających SN aktem prawa wewnętrznego sprzecznym z Konstytucją. Wyjątkowa kompetencja prawodawcza SN, wykonywana w ramach narzędzi nadzoru judykacyjnego, wynikająca z art. 183 ust. 1 Konstytucji, wyklucza wydawanie uchwał abstrakcyjnych nierespektujących hierarchicznej zgodności konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Do celów takiego nadzoru należy, co oczywiste, usuwanie sprzeczności w sądowej wykładni prawa, ale przede wszystkim służy on przestrzeganiu prawa przez wszystkie sądy podlegające nadzorowi SN w zakresie orzekania” (wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, *op. cit.*). W powołanej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że abstrakcyjna uchwała Sądu Najwyższego, która – będąc od strony formalnej dopuszczalną, co do zasady, postacią aktywności prawotwórczej Sądu Najwyższego – wkracza w materię unormowaną w Konstytucji lub zastrzeżoną do regulacji ustawowej, narusza art. 183 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jej treść nadaje nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego inne znaczenie niż wynikające z wykładni wskazanego konstytucyjnego wzorca. Poszerzenia pojęcia nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego o kompetencję do modyfikacji regulacji konstytucyjnej i ustawowej przez uchwałę Sądu Najwyższego w sytuacji, gdy – w ocenie Sądu Najwyższego – jest to uzasadnione interpretacją Konstytucji, nie można pogodzić z konstytucyjnym zakresem kompetencji określonej w art. 183 ust. 1 ustawy zasadniczej jako sprawowanie nadzoru nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzekania (*vide – ibidem*). Trybunał Konstytucyjny przypomniał zarazem, „że każdy przepis Konstytucji, zwłaszcza będący podstawą dla rekonstrukcji normy kompetencyjnej, tak jak w wypadku art. 183 ust. 1 Konstytucji, musi podlegać wykładni systemowej uwzględniającej zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1). Szczególny obowiązek przestrzegania reguł wykładni Konstytucji, wynikających z jej art. 8 ust. 1, spoczywa, co oczywiste, na SN. Wykładnia systemowa art. 183 ust. 1 Konstytucji, respektująca za-

sadę jej najwyższej mocy prawnej, wyklucza nadawanie pojęciom konstytucyjnym w aktach prawnych rangi podustawowej znaczenia sprzecznego z ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcia konstytucyjne, w tym występujący w jej art. 183 ust. 1 termin «nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania», mają znaczenie niezależne od przepisów rangi podustawowej. Zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji zakazuje bowiem wydawania przepisów sprzecznych z jej treścią oraz nakazuje rozwijanie treści Konstytucji w innych aktach systemu prawnego bez dokonywania w nich modyfikacji znaczenia pojęć konstytucyjnych” (*ibidem*).

Przedstawione wyżej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego są w pełni adekwatne do zaskarżonej uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. Zaznaczyć przy tym należy, iż uchwała ta, nawet od strony formalnej, wyklucza uznanie jej za realizację konstytucyjnej kompetencji, o której mowa w art. 183 ust.1 Konstytucji. Sąd Najwyższy, wydając zaskarżoną uchwałę, dokonał bowiem kontroli hierarchicznej zgodności z Konstytucją art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, przypisując sobie tę kompetencję, przyznaną przez art. 188 Konstytucji wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu, wraz z – powiązaną z tym – rolą tzw. „ustawodawcy negatywnego”.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. przeprowadził szeroką analizę orzecznictwa Sądu Najwyższego, a przede wszystkim – poglądów doktryny odnośnie do zagadnienia sądowej „rozproszonej kontroli konstytucyjności” ustaw. Uznając, że koncepcja dopuszczająca sprawowanie takiej kontroli przez sądy (w tym Sąd Najwyższy) przeżywa obecnie „swoisty renesans” (uzasadnienie uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r., pkt 41), oraz stwierdzając, że „Trybunału Konstytucyjnego nie uznaje się za sąd mający respektować w swoim orzecznictwie powszechnie przyjęte standardy w zakresie prawa do sądu” (*ibidem*), przystąpił do takiej kontroli, której efektem jest zaskarżona uchwała.

Istotnie, problematyka „rozproszonej kontroli konstytucyjności”, czyli kontroli konstytucyjności aktów normatywnych sprawowanej przez sądy, jest jednym z istotnych zagadnień polskiego prawa konstytucyjnego i wciąż wywołuje kontrowersje zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie. Można też zgodzić się z tezą, że w praktyce sądów orzeczenia wydane w oparciu o „rozproszoną kontrolę konstytucyjności” są coraz częstsze. Należy wszakże wyraźnie zaznaczyć, iż kontrola taka, o ile była sprawowana przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne, odznaczała się pewnymi charakterystycznymi cechami: miała postać odmowy zastosowania niekonstytucyjnego – zdaniem sądu – przepisu w konkretnej, rozpoznawanej przez ten sąd sprawie, stanowiąc *de facto* etap stosowania prawa (wydanie decyzji walidacyjnej), lecz nie prowadziła do derogacyjnego skutku *erga omnes* i usunięcia niekonstytucyjnego przepisu prawa z systemu. Jednak nawet ta incydentalna, o skutkach ograniczonych do konkretnej, indywidualnej sprawy, „rozproszona kontrola konstytucyjności” nie jest – na gruncie Konstytucji – dopuszczalna, w szczególności w odniesieniu do przepisów rangi ustawowej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wciąż aktualny pozostaje pogląd, że „bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). W wyroku tym Trybunał podkreślił, że „[t]ryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję (art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji TK orzekanie w wymienionych w nich sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca” (*ibidem*; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK

18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). W postanowieniu z dnia 17 kwietnia 2002 r., sygn. Ts 152/01, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepis art. 188 pkt 1 Konstytucji w sposób jednoznaczny rozstrzyga kwestię trybu kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, a jednoznaczność tę potwierdza wykładnia art. 188 pkt 1 Konstytucji w związku z wyrażoną w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej zasadą suwerenności Narodu i zasadą przedstawicielstwa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa demokratycznego, wyrażoną w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej zasadą podziału władzy oraz z wyrażoną w art. 87 ust. 1 zasadą szczególnej roli ustawy w systemie źródeł prawa. To szczególne znaczenie ustawy implikuje – jak wskazał Trybunał – przyjęty w art. 188 pkt 1 sposób derogacji ustaw dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że art. 188 Konstytucji stanowi konkretyzację zasady pewności prawa, stanowiąc tym samym element składowy zasady państwa prawnego. Na tym tle możliwe jest dopiero ustalenie normatywnej treści art. 178 ust. 1 w zw. z art. 8 Konstytucji, a w szczególności konstatacja, że podległość sędziego „Konstytucji oraz ustawom” oznacza, iż sędzia jest związany zarówno przepisami Konstytucji, jak i przepisami ustaw. Oznacza to również, że sędzia nie może odmówić stosowania ustawy ani pominąć jej przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, a usunięcie sprzeczności Konstytucji i ustawy w procesie stosowania prawa przez sąd jest możliwe wyłącznie przez przedstawienie pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji. Sformułowana w art. 178 ust. 1 koniunkcja oznacza, iż sędzia nie jest legitymowany do dokonywania samodzielnej oceny aktów stanowionych przez demokratycznie wybranego ustawodawcę będącego przedstawicielem suwerena. Odmienna wykładnia art. 178 ust. 1 Konstytucji byłaby nie do pogodzenia ze wskazanymi wyżej zasadami Konstytucji i stanowiłaby niedopuszczalną ingerencję sądów w zakres władzy ustawodawczej. Trybunał zaznaczył też, że „brak kompetencji sądów do odmowy stosowania ustaw uznanych za niezgodne z Konstytucją wynika przede wszystkim z konstytucyjnej pozycji władzy ustawodawczej, a nie ukształtowania kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Te ostatnie stanowią jedynie konsekwencję przyjętych zasad ustrojowych. Stąd argument, w myśl którego kontrola konstytucyjności ustaw dokonywana przez sądy w konkretnych sprawach nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie może rozstrzygać o zakresie kognicji sądów” (OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 157; por. wyroki: z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK nr 6/2000, poz. 189; z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 255; z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. SK 60/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2 i z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, *op. cit.* oraz postanowienia: z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67 i z dnia 17 kwietnia 2002 r., sygn. Ts 152/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 157).

Niezależnie od niedopuszczalności dokonywania kontroli konstytucyjności ustaw przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne, nawet jeśli kontrola ta miałaby charakter incydentalny, tj. ograniczony w swych skutkach do indywidualnej sprawy i polegałaby na pominięciu niekonstytucyjnego – zdaniem sądu – przepisu, to zaskarżona uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r., poprzez swój normatywny charakter, wykracza poza ów incydentalny charakter. Jest *de facto* wykonaniem kompetencji nie tylko niemieszczącej się w pojęciu nadzoru judykacyjnego (art. 183 ust. 1 Konstytucji), ale również wyraźnie powierzonej przez ustrojodawcę innemu organowi – Trybunałowi Konstytucyjnemu. Dokonanie przez Sąd Najwyższy kontroli konstytucyjności przepisu ustawy, i to jeszcze w zakresie wykraczającym poza ramy tzw. „rozproszonej kontroli konstytucyjności”, zostało już poddane zdecydowanej krytyce (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2023 r., sygn. AGa 1415/22). Sąd Apelacyjny w Warszawie podkreślił, że – zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji – jedynym organem uprawnionym do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją jest Trybunał Konstytucyjny, a Sąd Najwyższy nie posiada w tym zakresie właściwości. Odnotowując wyrażaną przez część doktryny i orzecznictwa aprobatę dla „rozproszonej kontroli konstytucyjności” sprawowanej przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne, zauważył zarazem, iż nawet zwolennicy tego stanowiska podkreślają, że kontrola taka

umożliwia jedynie odmowę zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy w konkretnej sprawie, lecz nie zezwala na przejęcie przez Sąd Najwyższy funkcji Trybunału Konstytucyjnego, choćby przez rozstrzyganie zagadnień prawnych, których istota sprowadza się do oceny zgodności takiego przepisu z Konstytucją.

Wydanie aktu normatywnego bez podstawy prawnej, w sprzeczności z konstytucyjnymi kompetencjami innych organów władzy publicznej, niewątpliwie narusza zasadę legalizmu oraz stan pewności prawa i przewidywalności działań organów władzy publicznej, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Uwzględniając powyższe, należy uznać, iż zaskarżona uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r. jest niezgodna z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 1 Konstytucji.

W powołanym wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w przypadku potencjalnego przekroczenia przez Sąd Najwyższy konstytucyjnych kompetencji – jeśli Sąd ten nada pozostającym w jego dyspozycji środkom charakter abstrakcyjny – mogą powstawać zagrożenia nie tylko z punktu widzenia zasady podziału władz, ale także zasady niezawisłości sędziowskiej. Zagrożenia te polegają przede wszystkim na faktycznym wprowadzeniu związania sędziów nie tylko Konstytucją i ustawami, lecz także abstrakcyjnymi uchwałami Sądu Najwyższego. Bezpośrednio związanie to dotyczy jedynie wszystkich składów samego Sądu Najwyższego, pośrednio zaś (mocą autorytetu Sądu Najwyższego) – wszystkich sądów powszechnych. W dotychczasowych wywodach wskazano już, że zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym owo związanie (tak bezpośrednie – sędziów Sądu Najwyższego, jak i pośrednie – sędziów sądów powszechnych) abstrakcyjnymi uchwałami Sądu Najwyższego należy traktować jako wyjątek od konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej podczas orzekania oraz związania sędziów wyłącznie Konstytucją i ustawami. Wyjątek ten należy jednak traktować jako konstytucyjnie

dopuszczalny, a jego uzasadnieniem może być zasada sprawności działania wymiaru sprawiedliwości. Uzasadnienie to jest wystarczające, jeśli środki nadzoru judykacyjnego o charakterze abstrakcyjnym, jakimi dysponuje Sąd Najwyższy, mieszczą się w ramach określonych przez art. 183 ust. 1 Konstytucji. Jak wykazano wcześniej, uchwała z dnia 26 kwietnia 2023 r., przez swój normatywny charakter, wykracza poza te granice i już przez to stanowi niedopuszczalne naruszenie niezawisłości sędziowskiej zdefiniowanej w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Słuszność tego wniosku potwierdza, a nawet dostarcza ku temu dodatkowych argumentów, analiza uzasadnienia uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. Choć, co należy podkreślić, przypisanie zaskarżonej uchwały charakteru aktu normatywnego odnosi się do jej sentencji, to jednak przy ocenie konstytucyjności tego aktu, zwłaszcza w perspektywie niezawisłości sędziowskiej, nie można pomijać uzasadnienia uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. Istnieje bowiem znaczna różnica pomiędzy znaczeniem uzasadnieniem aktu normatywnego należącego do katalogu konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego a uzasadnieniem zaskarżonej uchwały. O ile w tym pierwszym wypadku, w szczególności gdy idzie o ustawę, możemy mówić w istocie o uzasadnieniu projektu, który wyjaśnia cele i znaczenie regulacji, deklarowane jednak przez projektodawcę, a nie ustawodawcę, o tyle w przypadku uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r. mamy do czynienia z tożsamością „projektodawcy” i „prawodawcy”. Tak więc w uzasadnieniu tej uchwały zawarto szereg, przytoczonych już we wcześniejszych wywodach, stwierdzeń, z których wynika wyraźna intencja Sądu Najwyższego doprowadzenia do faktycznej eliminacji przepisu art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 z polskiego systemu prawa. W kontekście zarzutu naruszenia przez zaskarżoną uchwałę art. 178 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji, szczególne znaczenie ma zdefiniowany w uzasadnieniu tej uchwały specyficzny „test przestrzegania zasady podległości Konstytucji RP”, który w całości *in extenso* przytoczono już wcześniej w niniejszym stanowisku. Przyjęcie przez Sąd Najwyższy, iż pozytywne przejście tego testu warunkowane jest zastosowaniem przez sędziego sądu

powszechnego normy wynikającej z sentencji uchwały, należy potraktować jako pozaprawny instrument, służący faktycznej derogacji art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19, a jednocześnie naruszający niezawisłość sędziów sądów powszechnych niezwiązanych przecież – formalnie – zaskarżoną uchwałą. Jest to widoczne zwłaszcza w kontekście przedstawionej przez Sąd Najwyższy, silnie naznaczonej kategoriami wartościującymi, oceny postawy sędziów sądów powszechnych, którzy zastosowaliby przepis art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19. Sędziom takim zarzucono wprost, że „preferują podległość interesom władzy godzącej w konstytucyjne prawa własnych obywateli pod pretekstem zapobiegania epidemii” oraz że „akceptują bezprawne ograniczanie tych praw przez organy władzy” (uzasadnienie uchwały z dnia 26 kwietnia 2023 r., pkt 54).

Z tych względów należy przyjąć, iż zaskarżona uchwała jest niezgodna także z art. 178 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Verma
Zastępca Prokuratora Generalnego