

UCHWAŁA NR 727/2023
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 29 sierpnia 2023 r.

w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności art. 87 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o zbadanie zgodności art. 87 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093) z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Krajowa Rada Sądownictwa zastrzega możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nowych tez uzasadniających odstępstwo od wskazanego podstawowego wzorca kontroli konstytucyjności na rzecz innych wartości chronionych konstytucyjnie.

UZASADNIENIE

I

**Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem
w niniejszej sprawie**

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także jako: „KRS” lub „Rada”) jest organem kolegialnym o szczególnym charakterze, który został umiejscowiony pomiędzy trzema władzami: egzekutywą, legislatywą oraz judykatywą. W skład Rady wchodzi przedstawiciele wszystkich trzech władz, a jej głównym zadaniem jest pośredniczenie w podejmowaniu przez władzę wykonawczą i ustawodawczą najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa. Przede wszystkim ma ona chronić niezawisłość sędziów i niezależność sądów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2018, s. 389). Ustrojodawca powierzył KRS szczególną rolę stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i zadanie

to ma fundamentalne znaczenie z perspektywy zasad ustrojowych. Rada ma gwarantować prawidłowe egzekwowanie zasady trójpodziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma także zabezpieczać możliwość prawidłowej realizacji prawa do sądu gwarantowanego każdemu w art. 45 Konstytucji. Realizacja powierzonego Krajowej Radzie Sądownictwa statutowanego w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów dotyczy sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego i sędziów pracujących w tych sądach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., K 35/15; K. Szczucki, Komentarz do art.186 (w:) Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 10).

2. Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji RP, Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 2). Uprawnienie to potwierdza dodatkowo art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji oraz art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269; dalej „ustawa o KRS”). Na mocy tej ustawy Rada wykonuje także inne zadania określone w ustawach, a w szczególności podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
3. Wskazuje się, że przewidziana w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP możliwość wystąpienia przez Krajową Radę Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest nie tyle uprawnieniem Rady, co jej obowiązkiem (K. Zawiślak, Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa, Iustitia 2012 r., Nr 3, s. 121). Także art. 191 ust. 1 Konstytucji w katalogu podmiotów legitymowanych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wymienia Krajową Radę Sądownictwa. Legitymacja Rady ograniczona jest zakresem jej działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP), na co wskazano już w art. 186 ust. 2. Taki stan prawny oznacza, że KRS może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego tylko wtedy, jeżeli kwestionowane przepisy dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

4. W wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK-A 2007, Nr 7, poz. 80), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Systematyka Konstytucji nakazuje traktowanie uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa całościowo. Kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji. Obejmuje również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, skorzystanie z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (wyrok z 28.11.2007 r., sygn. K 39/07 (OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129).

II

Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli jest norma prawna wynikająca z art. 87 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093; dalej: „uSN”). Wprowadza ona możliwość nadania uchwale przez skład 7 sędziów Sądu Najwyższego mocy zasady prawnej. Stanowi ona tym samym rozwinięcie przyjętego przez ustawodawcę w art. 87 ust. 1 zdanie pierwsze uSN domniemania polegającego na nadaniu uchwałom pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, mocy zasad prawnych. Uchwały 7 sędziów podejmowane są na podstawie art. 82 § 1 uSN na wniosek m.in. składu 3 sędziów Sądu Najwyższego, jeżeli Sąd ten rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia. Zasady prawne wiążą wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego i nie jest możliwe odstępianie od uchwalonej zasady prawnej bez uprzedniego ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego (art. 88 uSN). Uchwały, które uzyskały moc zasad prawnych, są publikowane wraz z uzasadnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sądu Najwyższego (art. 87 § 2 uSN).
2. Zgodnie z treścią art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy (dalej także: SN) sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Jest to wystarczająca podstawa ustawowego przyznania Sądowi Najwyższemu kompetencji

do sprawowania nadzoru wykraczającego poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w ścisłym znaczeniu, czyli poza rozstrzyganie konkretnych sporów prawnych w sprawach indywidualnych, ograniczającego się do stosowania i wykładni prawa. Istotnym elementem nadzoru judykacyjnego jest bowiem również ogólne określanie kierunków i treści orzecznictwa sądów, w tym wiążące składy Sądu Najwyższego (tak: uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20). Wątpliwość Krajowej Rady Sądownictwa budzi natomiast umożliwienie nadania uchwale mocy zasady prawnej jedynie przez skład 7 sędziów Sądu Najwyższego. Tego rodzaju nadzór nie może zostać uznany w ocenie Rady za sprawowany przez Sąd Najwyższy, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 183 ust. 1 Konstytucji winien być on sprawowany *in pleno*, co jest podyktowane w szczególności normatywnym charakterem zasad prawnych. Okoliczność, że wybór składu 7 sędziów może być dokonywany arbitralnie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej Izby Sądu albo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powoduje, że nadanie mocy zasady prawnej uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego nie czyni zadość art. 183 ust. 1 Konstytucji, gdyż prowadzi do nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania nie przez Sąd Najwyższy, ale jeden z jego organów wykonawczych jakim jest Prezes Sądu i skład 7 sędziów Sądu. Stoi to w sprzeczności z konstytucyjnie chronioną zasadą niezawisłości sędziów. Dopiero działalność w tym zakresie sprawowana przez pełny skład Sądu Najwyższego, skład połączonych izb bądź skład całej izby może zostać uznana za zapewniającą odpowiednią realizację standardów konstytucyjnych, gdyż wyłącza losowość lub uznaniowość (art. 80 § 1 i 2 uSN) w zakresie wyboru składu sędziowskiego ustanawiającego daną zasadę prawną. Z uwagi na przyjęcie doniosłości normatywnej tego rodzaju aktów wewnętrznych i ich wpływu na orzecznictwo krajowe, a tym samym charakter zbliżony do powszechnie obowiązującego prawa, zasadnym jest przyjęcie modelu znanego z innych organów kolegialnych wymienionych w Konstytucji – podejmowanie aktów normatywnych w obecności wszystkich członków takiego organu. Naturalnym jest jednocześnie, że z uwagi na charakter Sądu Najwyższego dopuszczalne jest podejmowanie uchwał o mocy zasad prawnych przez jego poszczególne Izby, specjalizujące się w konkretnych dziedzinach prawa. W ramach przyjętego standardu nie powinno jednak mieścić się podejmowanie tego rodzaju uchwał jedynie przez 7 osobowe składy sędziowskie, szczególnie w sytuacji braku jasnych i jawnych kryteriów ich wyboru

określonego w ustawie, która dopuszcza możliwość odstąpienia od zasady kolejności wpływu spraw (art. 80 § 2 zdanie drugie uSN).

3. Jak zauważył Sąd Najwyższy „[s]ąd powszechny, rozpoznający sprawę, nie jest związany uchwałami Sądu Najwyższego, nawet o mocy zasady prawnej, jeżeli nie zostały wydane w tej samej sprawie. Nie może być jednak wątpliwości, że zajęcie odmiennego stanowiska wymaga przedstawienia argumentacji, która mogłaby skłonić Sąd Najwyższy do rozważenia potrzeby przedstawienia określonego zagadnienia składowi pełnej izby. W przeciwnym razie mogłoby dojść do unicestwienia tej funkcji Sądu Najwyższego, którą jest czuwanie nad jednolitością orzecznictwa, zapewnioną jedynie wtedy, gdy w podobnych stanach faktycznych i prawnych zapadają zbliżone orzeczenia (art. 183 Konstytucji i art. 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym). Na tym właśnie polega zasada pewności prawnej.” (wyrok SN z 17.05.2017 r., V CSK 466/16). Powyższe doprecyzował w rozumieniu sądownictwa powszechnego Sąd Apelacyjny w Białymstoku: „[b]rak bowiem formalnej mocy wiążącej orzecznictwa Sądu Najwyższego poza związaniem wynikającym z przepisów szczególnych (art. 390 § 2 k.p.c., 398(20) k.p.c.) nie oznacza, że nie mają one realnego wpływu na orzecznictwo sądów powszechnych. Zawierają one bowiem zawsze określoną wykładnię danej normy prawnej popartą szeroką argumentacją i autorytetem Sądu Najwyższego. Niezastosowanie się do takiej uchwały wymaga zatem przedstawienia pogłębionej kontrargumentacji, która może się okazać niewystarczająca w razie kontroli kasacyjnej (zażaleniowej) danego rozstrzygnięcia. Nie jest przy tym też wykluczone, że wydanie orzeczenia sprzecznego z uchwałą Sądu Najwyższego zwłaszcza mającej moc zasady prawnej – może uzasadniać skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem (art. 424(1) k.p.c.)” (wyrok SA w Białymstoku z 17.10.2017 r., III AUa 234/17). Nie ulega zatem wątpliwości, że uchwały Sądu Najwyższego mające moc zasad prawnych, pomimo bycia aktami prawa wewnętrznego – jako niemieszczące się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 i art. 93 Konstytucji RP) i wiążące jedynie Sąd Najwyższy – wciąż mają wymierny wpływ na określanie kierunków orzecznictwa wszystkich krajowych sądów powszechnych i wojskowych oraz są przez sądy traktowane jako jedna z przesłanek poprawności wydawanych orzeczeń będących aktami stosowania prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast do Trybunału Konstytucyjnego należy odpowiednie umiejscowienie zasad prawnych wydawanych przez Sąd Najwyższy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, badane przez pryzmat art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. Jak bowiem wyjaśnił Sąd Najwyższy „[b]rak (...) formalnej mocy wiążącej

orzecznictwa Sądu Najwyższego, poza związaniem wynikającym z przepisów szczególnych (por.: art. 390 § 2 k.p.c., 398[20] k.p.c.), nie oznacza, że nie mają one realnego wpływu na orzecznictwo sądowe.” (postanowienie SN z 17.05.2019 r., V CZ 23/19) oraz „[z]wiązanie składów Sądu Najwyższego uchwałą mającą moc zasady prawnej obejmuje nie tylko to, co dana zasada prawna głosi, lecz także i to, co logicznie z niej wynika (art. 87 § 1 i art. 88 § 1 *a contrario* ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2019 r. poz. 825)” (postanowienie SN z 25.06.2020 r., I KZP 1/20).

4. Kontrola treści uchwał Sądu Najwyższego była dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie. W wyroku z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81), Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli treść „zamieszczoną w akcie normatywnym w wyniku uchwały Sądu Najwyższego”, wpisanej do katalogu zasad prawnych, stwierdzając, że przepis nabrał nowych treści normatywnych wskutek wydania tej uchwały. W wyroku z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20 Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli treść uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I41101/20 (OSNKW nr 2/2020, poz. 7) i stwierdził, że nie istnieje możliwość zmodyfikowania treści ustawy przez uchwałę SN, w tym nabrania przez przepis ustawy nowych treści, czy też zaistnienia sytuacji, w których „uchwała SN nosząca wspomniane cechy nadaje przepisowi prawa «treść i cechy (zakres czasowego stosowania) tak, jak gdyby uczynił to sam ustawodawca w akcie stanowienia prawa»”.
5. Trybunał Konstytucyjny, w oparciu o analizę orzecznictwa Sądu Najwyższego, stwierdził, że istnieje, znajdująca umocowanie w art. 183 ust. 1 Konstytucji, praktyka wydawania aktów prawa wewnętrznego, uchwał Sądu Najwyższego, błędnie kwalifikowanych jako tylko akty stanowiące przejaw wykładni prawa. Każda z uchwał jest z jednej strony aktem stosowania prawa i rezultatem jego wykładni, z drugiej jednak strony w związku z dokonywaną w uchwałach konkretyzacją przepisów przede wszystkim aktów ustawowych – ich stosowaniem i wykładnią, nie sposób przyjąć, że tylko z tego powodu uchwały SN nie należą do kategorii źródeł prawa. Każdy akt prawa wewnętrznego jest bowiem jednocześnie rezultatem wykładni i stosowania przepisów wyższego rzędu. Zwykle jednak takie akty zawierają treść normatywną, będącą efektem stosowania i wykładni przepisów wyższego rzędu. Dokonana w nich konkretyzacja przepisów aktów uplasowanych wyżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa skutkuje zwykle ustanowieniem przepisów prawa stanowiących substrat dla rekonstrukcji norm

generalnych i abstrakcyjnych. Stąd wynika wyodrębnienie w konstytucyjnym systemie źródeł prawa kategorii aktów prawa wewnętrznego (art. 93 ust. 1 Konstytucji), przy jednoczesnym uzależnieniu ich kontroli dokonywanej przez TK od spełnienia testu normatywności, wynikającego z art. 188 pkt 3 Konstytucji, przeprowadzanego dla każdego z aktów z osobna, w oparciu o jego treść i przy zasadniczym abstrahowaniu od jego formy. Test ten ma na celu wyeliminowanie z zakresu kontroli TK tych aktów mających zewnętrzną formę adekwatną do aktu prawotwórczego, które ze względu na treść wykazują cechy indywidualnej i konkretnej decyzji stosowania prawa (zawierają wyłącznie substrat dla rekonstrukcji norm indywidualnych i konkretnych). W konsekwencji wątpliwego oddzielenia kategorii aktów wykładni i stosowania prawa nieograniczonych w swej treści do konkretnej sytuacji od kategorii podustawowych aktów prawotwórczych, TK był zmuszony uznać w wyroku o sygn. K 10/08, że uchwała SN nie jest „aktem konkretnego stosowania prawa”. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie o sygn. U 2/20, stwierdził, że uchwały abstrakcyjne SN, jako akty prawa wewnętrznego, wiążąc składy orzekające SN, pozostają zgodne lub niezgodne z aktami uplasowanymi wyżej w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, mającymi charakter powszechnie obowiązujący, i podlegają, pod wskazanym warunkiem, kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola treści takich aktów prawnych była sprawowana przez TK od lat, jednak bez wyraźnego zakwalifikowania uchwał Sądu Najwyższego do kategorii aktów prawa wewnętrznego (tak wyroki TK z: 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51 oraz wielokrotnie przytaczany wyrok o sygn. K 10/08). W świetle art. 188 Konstytucji, TK nie miał nigdy kognicji do kontroli aktów stosowania prawa, w tym do oceny aktów wykładni prawa ograniczonej do sytuacji indywidualnych i konkretnych. Żaden przepis prawa nie uprawnia również Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konsekwencji normatywnych aktów niewskazanych, z nazwy lub za pomocą zbiorczej kategorii przepisów prawa, w art. 188 Konstytucji.

6. Przytoczone argumenty czynią uprawnionym poddanie kontroli konstytucyjnej przepisu art. 87 ust. 1 zdanie drugie uSN stanowiącego wyraz aktywności *quasi* prawotwórczej Sądu Najwyższego, między innymi pod kątem konstytucyjnego zakresu działania Sądu Najwyższego statuowanego w art. 183 ust.1 Konstytucji z uwagi na realne zagrożenie z perspektywy podstawowych zasad konstytucyjnych – zasady legalizmu i zasady niezawisłości sędziowskiej.

III

Wzorce kontroli

a. Kryterium naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Art. 87 ust. 1 zdanie drugie uSN jest niezgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej.
2. Niezawisłość sędziowska ma fundamentalne znaczenia dla realizacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa, a jej gwarancja stanowi element ustroju państwa i integralny element sądenia, tj. prawa do rzetelnego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).
3. Status sędziego wynikający z Konstytucji RP określa gwarancje jego niezawisłości. Do konstytucyjnych mechanizmów gwarantujących niezawisłość sędziów należą: podległość sędziego jedynie Konstytucji i ustawom; powoływanie na czas nieokreślony; nieusuwalność sędziego; zakaz przenoszenia sędziego bez jego zgody; immunitet; warunki materialne wykonywania zawodu; stan spoczynku. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy w rozumieniu art. 183 ust. 1 Konstytucji musi zatem być ukształtowany w sposób zapewniający jak najwyższe gwarancje dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Konstytucyjnym wyznacznikiem granic niezawisłości sędziego, a jednocześnie rodzajem gwarancji jej przestrzegania, jest zasada podległości Konstytucji i ustawom (SN – SNO 1/13, SNO 13/15). Treść art. 178 Konstytucji jednoznacznie określa zakres związania sędziów w zakresie sprawowania urzędu wskazując na akty prawne tj. Konstytucję i ustawy. Wykładnia powyższej regulacji nie może prowadzić do wniosku, że w podległość sędziów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości obejmuje także uchwały Sądu Najwyższego, nawet te, które uzyskały status zasad prawnych. Taka interpretacja prowadziłaby na naruszenia treści art. 178 ust 1 Konstytucji RP.
4. Zaskarżony przepis w sposób bezpośredni i jednoznaczny narusza niezawisłość sędziowską. Formułując zasadę prawną w składzie 7 osobowym, w sytuacji braku jednomyślności w głosowaniu (w skrajnym przypadku 4 głosy do 3) możliwe jest „tworzenie prawa” wiążącego całość Sądu Najwyższego przez 4 jego sędziów. Stanowi to w ocenie Rady zbyt daleko idącą i nieproporcjonalną ingerencję w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

5. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreśla jednocześnie, że niezawisłość nie jest tylko uprawnieniem sędziego, lecz także jego konstytucyjnym obowiązkiem, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy (i innych organów władzy publicznej) jest jej ochrona (TK – K 34/15). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) stwierdził, że: „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. (...) Niezawisłość sędziowska to nie tylko uprawnienie sędziego, ale także jego podstawowy obowiązek. Tak samo, jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (...) ustawodawca musi zachować szczególną staranność, aby nie przekroczyć granicy otwierającej możliwość ingerencji w niezawisłą sferę działalności sędziego (...)”. W wyroku tym Trybunał przyjął, za doktryną tam powołaną, synonimiczność pojęć niezależność i niezawisłość, co podkreślił również J. Trzcziński w komentarzu do art. 173 Konstytucji (zob. J. Trzcziński [w:] Konstytucja... Warszawa 2005). Poszanowanie i obrona wszystkich elementów niezawisłości jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwa, w tym także sądów a także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki: Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, PiP 1997, nr 11-12, s. 99-100; M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2009, s. 59).
6. Reasumując w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zaskarżony przepis narusza konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej wynikająca z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP prowadząc do wytworzenia obok Konstytucji i ustaw dodatkowego wzorca postępowania dla sędziów krajowych w postaci zasad prawnych uchwalanych przez niereprezentatywne ciało jakim jest skład 7 sędziów Sądu Najwyższego wybierany bez

umocowania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w oparciu o ustawę dopuszczającą dowolność wyboru składu orzekającego (art. 80 § 2 zdanie drugie uSN).

b. Kryterium naruszenia art. 183 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Norma wynikająca z art. 87 ust. 1 zdanie drugie uSN jest niezgodna z art. 183 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Art. 183 ust. 1 Konstytucji przyznaje Sądowi Najwyższemu kompetencję do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad aktywnością orzeczniczą sądów powszechnych i sądów wojskowych. Nie podlega dyskusji, że przepis ten stanowi podstawę dla ustawowego przyznania Sądowi Najwyższemu kompetencji do sprawowania nadzoru wykraczającego „poza znalezienie sprawiedliwego rozwiązania sprawy indywidualnej”, orientującego się „na zapewnienie prawidłowości sądowego procesu stosowania i wykładni prawa”, a także to, „że w działalności każdego naczelnego organu sądowego funkcja ogólnego kształtowania kierunków i treści orzecznictwa sądowego nabiera co najmniej identycznego znaczenia, jak zadania związane z wymierzaniem sprawiedliwości w sprawach indywidualnych”. Dlatego należy podzielić pogląd, że „z tego względu nie ma przeszkód, aby ustawodawca przyznał SN środki działania wykraczające poza rozpoznawanie konkretnych spraw sądowych, a nakierowane na ustalanie właściwej wykładni przepisów prawa sądowego”. Podkreślić należy jednak, że szczególną mocą, że w piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym zauważono wynikające z tego niebezpieczeństwa związane z potencjalnym przekroczeniem przez Sąd Najwyższy konstytucyjnych kompetencji. „Jeżeli środkiem tym nada się jednak abstrakcyjny charakter, to mogą powstawać zagrożenia zarówno z punktu widzenia zasady podziału władz, jak i zasady niezawisłości sędziowskiej. Pierwsza z tych zasad rezerwuje dla ustawodawcy kompetencję do stanowienia prawa wiążącego sądy, a tym samym, sądowa wykładnia prawa nie może przybierać charakteru prawotwórczego”. W tym sensie, że rekonstrukcja norm dokonywana przez Sąd Najwyższy nie może modyfikować przepisów prawa, w szczególności Konstytucji RP, poprzez przyjęcie reguł wykładni nieznanych europejskiej kulturze prawa. Ostateczna weryfikacja tego, czy norma prawna ukształtowana w orzecznictwie narusza reguły Konstytucyjne należy natomiast do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Wnioski zakazujące Sądowi Najwyższemu wkraczania w sferę aktywności prawotwórczej wynikają również „z zasady

niezawisłości sędziowskiej, która pozwala na podporządkowywanie sędziego tylko takim normom ogólnym, jakie wynikają z ustawy lub aktów wobec ustawy nadrzędnych. Nie pozwalałoby to na ustanowienie prawnego związania sędziów ustaleniami zawieranymi w abstrakcyjnych środkach nadzoru judykacyjnego SN” (L. Garlicki, komentarz do art. 183, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, s 5-6). Zatem granicą nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądownictwem powszechnym i wojskowym są kompetencje innych konstytucyjnych organów władzy państwowej, zarówno organów władzy ustawodawczej oraz Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dokonywania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa.

3. Powyższe założenia ustrojowe muszą być realizowane z poszanowaniem odpowiedniej procedury podejmowania aktów prawa wewnętrznego – zapewniającej realizację wzorca kontroli z art. 183 ust. 1 Konstytucji – należytego nadzoru Sądu Najwyższego nad sądownictwem powszechnym i wojskowym. Nadzór ten co do zasady, z uwagi na jego doniosłość ustrojową i potrzebę ochrony konstytucyjnych praw i wolności osobistych, powinien być sprawowany przez Sąd Najwyższy w sposób reprezentatywny dla całości jego składu. O ile treść art. 87 ust. 1 zdanie pierwsze uSN nie budzi wątpliwości pod kątem zgodności z normami konstytucji, to znaczące ograniczenie osobowe gremium decydującego o mocy zasady prawnej w zdaniu drugim tego przepisu (skład 7 sędziów) prowadzi do tworzenia aktów wewnętrznych mających bezpośredni wpływ na orzecznictwo krajowe przez skład Sądu Najwyższego, który często nie będzie reprezentatywny dla całości tego konstytucyjnego organu. W sytuacji, gdy czterech z siedmiu sędziów, a co za tym idzie czterech sędziów spośród wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, jest uprawnionych do ustanowienia zasady prawnej wiążącej nie tylko konkretną Izbę Sądu Najwyższego w zakresie orzekania, ale wszystkich sędziów tego Sądu, pojawiają się uzasadnione wątpliwości w zakresie zgodności takiego rozwiązania z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności dotyczy to prawidłowego wykonania ustawowego tego wymogu natury konstytucyjnej w zakresie prawidłowości sprawowanego nadzoru. Niedopuszczalne w tym zakresie jest w ocenie Rady zrównanie mocy prawnej czynności podjętej przez skład 7 sędziów z rozstrzygnięciem dokonany przez pełny skład Sądu Najwyższego, skład połączonych izb albo skład całej izby (art. 87 uSN). W tym zakresie rozwiązanie to należy uznać za nieprzechodzące testu proporcjonalności, szczególnie z uwagi na brak konkretnego dobra, które miałyby być w ten sposób chronione kosztem zasady wyrażonej w art. 183 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

c. Kryterium naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Norma prawna wynikająca z art. 87 ust. 1 zdanie drugie uSN jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej.
2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo do sądu jest po pierwsze jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki, a po drugie jedną z podstawowych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawnym. W ukształtowanej linii orzeczniczej TK przyjął, że w skład tego prawa wchodzi przede wszystkim: 1) prawo do uruchomienia postępowania przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, czyli prawo do sprawiedliwego i rzetelnego postępowania sądowego, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju organu orzekającego, w tym odpowiedniego umocowania organu rozpoznającego sprawę (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 25 stycznia 2011 r., sygn. P 8/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 2; 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54; 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42; 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58).
3. Kwestionowana norma prawna prowadzi do sytuacji, w której zakłóceniu podlega realizacja prawa z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie w jakim sądy orzekające kierują się wytycznymi wyrażonymi przez Sąd Najwyższy w zasadach prawnych uchwalonych w, jak już wskazano – ustrojowo ułomnym – 7 osobowym składzie. Uznanie, że tego rodzaju działalność Sądu Najwyższego wpływa na wartość konstytucyjną z art. 178 ust. 1 – niezawisłość sędziowską – prowadzi jednoznacznie do naruszenia konstytucyjnego prawa osobistego, jakim jest prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

d. Kryterium naruszenia art. 7 i art. 2 Konstytucji RP.

1. Norma prawna wynikająca z art. 87 ust. 1 zdanie drugie uSN jest niezgodna z art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej.
2. Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z przytoczonego przepisu rekonstruuje się zasady drugiego i trzeciego stopnia, które nie znajdują literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji RP (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Klauzula art. 2 Konstytucji ma charakter wielopiętrowy, a na jej treść składa się szereg zasad, które *expressis verbis* nie zostały ujęte w Konstytucji, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Należy do nich zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również jako zasada lojalności. Zasada ta wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Wynika z niej zasada konieczności zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego, czyli zwłaszcza przewidywalności działań organów władzy publicznej (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Zatem obowiązkiem władz publicznych jest 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 (zob. wyroki TK z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 oraz 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4).
3. Konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego wprost wysłowioną w Konstytucji, co podkreśla jednolicie Trybunał w swym orzecznictwie, jest również zasada legalizmu, określana także mianem zasady praworządności formalnej, umiejscowiona w art. 7 Konstytucji RP („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”) i postrzegana w orzecznictwie TK, oprócz jej materialnego aspektu, jako istota zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK o sygn. K 3/17). Konsekwencją praworządności formalnej jest 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 (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Nie może również tworzyć norm prawnym o charakterze niedookreślonym, wskazując, że obejmują one nie tylko to, co dana zasada prawna głosi, lecz także i to, co logicznie z niej wynika (postanowienie SN z 25 czerwca 2020 r., I KZP 1/20). W przeciwnym razie zakłóceniu podlega ochrona dla uczestników obrotu prawnego wynikająca z wyżej przytoczonych wzorców konstytucyjnych, czyniąc takie działanie niezgodnym z Ustawą Zasadniczą.

4. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że zgodnie z treścią art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Jego istotą są uprawnienia będące następstwem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe, których realizacja nie może naruszać pozostałych zasad konstytucyjnych kształtujących status prawny sądownictwa w Polsce. Treść art. 183 ust. 1 Konstytucji należy w tym kontekście postrzegać zwłaszcza przez pryzmat konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i praworządności formalnej. Nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy nie może być ukształtowany w ustawie w sposób dowolny. Musi on wypełniać cele jakie są przed nim stawiane przez Konstytucję – prowadzić do ochrony wartości, jakimi są niezawisłość sędziów, związanie sądów konstytucją oraz ustawami, a także zapewniać odpowiednią realizację prawa do sądu. Cele te mogą zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie klarownego i zrozumiałego systemu nadzoru, który w odbiorze zarówno społecznym, jak i środowiska sędziowskiego będzie miał charakter obiektywny i reprezentatywny. Tego wymogu nie spełnia norma z art. 87 ust. 1 zdanie drugie uSN. Okoliczność, że wybór składu 7 sędziów może być dokonywany arbitralnie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej Izby Sądu albo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powoduje, że nadanie mocy zasady prawnej uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego nie czyni

zadość art. 183 ust. 1 Konstytucji, gdyż prowadzi do nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania nie przez Sąd Najwyższy, ale jeden z jego organów wykonawczych jakim jest Prezes Sądu oraz ułamek sędziów Sądu Najwyższego. Dopiero działalność w tym zakresie sprawowana przez pełny skład Sądu Najwyższego, skład połączonych izb bądź skład całej izby może zostać uznana za zapewniającą odpowiednią realizację standardów konstytucyjnych, gdyż wyłącza uznaniowość w zakresie wyboru składu sędziowskiego ustanawiającego daną zasadę prawną. Z uwagi na uznany charakter aktu wewnętrznego zasad prawnych uchwalanych przez Sąd Najwyższy, a co za tym idzie kształtujący wpływ na orzecznictwo krajowe, należy wymagać odpowiedniego standardu wydawania tego rodzaju orzeczeń, który nie będzie miał charakteru mniejszościowego i rozproszonego. Wyeleminuje to wątpliwości interpretacyjne oraz wysokie prawdopodobieństwo zajścia sprzeczności pomiędzy zasadami prawnymi uchwalanymi przez różne 7 osobowe składy sędziów Sądu Najwyższego. Nadzór nad działalnością sądów winien mieć w rozumieniu art. 183 ust. 1 charakter porządkujący, tymczasem umożliwienie wydawania zasad prawnych poszczególnym składom sędziowskim ma potencjał odwrotny, nie tylko liczący z powagą Sądu Najwyższego jako naczelnej władzy sądowniczej w rozumieniu przytoczonego wzorca kontroli, ale również prowadzący do sprzeczności interpretacyjnych z uwagi na wydawanie zasad prawnych *a casu ad casum*. Przeczy to przytoczonym zasadom legalizmu oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Konkluzja

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, art. 87 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093) jest niezgodny z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.